Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit

13 oktober 2015

Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit

Verantwoording

Titel	Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit
Opdrachtgever	Juliaan Prast (Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
Projectleider	Simon Troost (Tauw)
Auteur(s)	Roel Valkman (Tauw), Gerwin van der Meulen (Decisio)
Tweede lezer	-
Projectnummer	1229635
Aantal pagina's	60 (exclusief bijlagen)
Datum	13 oktober 2015
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
BU Water & Ruimtelijke Kwaliteit
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
Telefoon +31 57 06 99 91 1
Fax +31 57 06 99 66 6

Inhoud

Bijlage(n)

Samenvatting

Voorliggend rapport is de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 12 Waterkwaliteit van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de periode 2010 tot en met 2014. De centrale vraag die in dit rapport wordt beantwoord is in hoeverre de gekozen beleidsinstrumenten bijdragen aan het beleidsdoel, dan wel in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten optreden.

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op onderzoeks- en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen. Aanvullend daarop zijn tien personen geïnterviewd. In de laatste fase van het onderzoek is een werkatelier georganiseerd met de begeleidingscommissie en vertegenwoordigers van organisaties in de invloedsfeer van beleidsartikel 12.

Doel beleidsartikel 12 Waterkwaliteit

Het doel van beleidsartikel 12 is ‘het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft’. Met deze doelstelling beoogt IenM haar bijdrage te leveren aan het realiseren van de KRW doelen voor het watersysteem in Nederland.

Met beleidsartikel 12 geeft IenM invulling aan de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem, de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het integrale waterbeleid en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving en aan de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium voor het waterbeleid.

De middelen voor beleidsartikel 12 bedroegen in 2013 en 2014 respectievelijk EUR 100 en 85 miljoen. Circa 90 % van de totale begroting in 2013 en 2014 is besteed aan het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren en de KRW Synergieregeling.

Effecten van beleid

De waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem wordt beter. De goede chemische toestand tussen 2009 en 2014 is met 6 procentpunt gestegen en de goede ecologische toestand is met 12 procentpunt gestegen. Het verbeterproces gaat langzamer dan verwacht (PBL 2008, 2015). Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. De belangrijkste oorzaak is dat de natuur tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen. Het aanleggen van een natuurvriendelijke oever schept de mogelijkheid voor een kwaliteitsverbetering, maar het duurt een aantal jaren voordat het effect gemeten kan worden. De verwachting is dat veel van de uitgevoerde KRW-maatregelen een uitgesteld effect hebben. Dit betekent ook dat de kwaliteitsverbetering die in de afgelopen

planperiode is gemeten voor een deel het uitgestelde effect is van het waterkwaliteitsbeleid en maatregelen van vóór de implementatie van de KRW.

Op een aantal kwaliteitselementen wordt geen voortgang geboekt of is er sprake van achteruitgang ten opzichte van 2009. In veel gevallen gaat het om de diffuse nalevering van chemische verontreiniging uit waterbodems waarvan de bron al is gesaneerd. De verwachting is dat deze nalevering op termijn zal stoppen. In veel gevallen is de stagnatie of achteruitgang het gevolg van verbeterde meettechnieken, tussentijdse aanpassing van normen of een toename in het aantal gemeten stoffen (RWS, 2014).

Effecten Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren
Eind 2014 zijn van de 49 projecten uit het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren:

- 24 projecten gerealiseerd
- 20 projecten in realisatie
- 1 project in planuitwerking
- 4 projecten getemporiseerd

Het is aannemelijk dat het Verbeterprogramma een significante bijdrage heeft geleverd aan de waargenomen verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem in de periode 2010-2014. Daarnaast zijn er meer factoren van invloed op de waterkwaliteit.

Effecten KRW Synergieregeling
Op basis van de beschikbare informatie mag aangenomen worden dat de *landelijke* en *stedelijke* projecten uit de KRW Synergieregeling hebben bijgedragen aan de verankering van waterkwaliteitsmaatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten en dat deze projecten hebben gezorgd voor het versneld en slimmer uitvoeren van voorgenomen KRW-maatregelen.

Gelet op de aard van de projecten is het tevens aannemelijk dat de projecten een bijdrage hebben geleverd aan efficiënter ruimtegebruik, minder overlast en kostenbesparing.

Verder had de regeling – met de financiële stimulans – een ‘aanjaag’-effect op regionale partners (gemeenten, waterschappen, provincies) om met de KRW aan de slag zijn gegaan in combinatie met andere Rijksdoelen. Met de uitvoering en realisatie van projecten lijkt dit aangetoond.

De effecten van de *landelijke* projecten, die in het kader van de KRW Synergieregeling zijn uitgevoerd (of nog in uitvoering/afronding zijn), zijn niet integraal inzichtelijk gemaakt. Geconstateerd wordt dat voor de voortgang van de landelijke projecten geen monitoring heeft plaatsgevonden (door EZ/ILG/IenM tot en met 2011 of door individuele provincies na 2011). Voor de *stedelijke* projecten is door RVO in hoofdlijnen een monitoring bijgehouden op basis van concrete resultaat indicatoren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Doeltreffendheid en doelmatigheid Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren

Bij de ontwikkeling van het Verbeterprogramma is op basis van de toen beschikbare kennis en ervaring een zo doeltreffend en doelmatig mogelijk pakket aan maatregelen samengesteld. Waar mogelijk zijn maatregelen gecombineerd met andere opgaven, zoals waterveiligheid, voorkomen van overlast en de Natura 2000 opgave. Er is werk met werk gemaakt.

Op basis van de ex ante evaluaties mag verwacht worden dat de maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De waargenomen verbetering in de totale toestand van het watersysteem is niet één-op-één te relateren aan de maatregelen van het Verbeterprogramma waardoor niet aangetoond kan worden dat de verbetering door de maatregelen uit het Verbeterprogramma komen. De komende jaren zal de verbetering ook meetbaar worden.

In de KRW-monitoringssystematiek wordt de verbetering van de waterkwaliteit in beeld gebracht. Deze monitoring is niet geschikt voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma omdat de waterkwaliteit ook door andere factoren wordt beïnvloed. Voorbeelden zijn het vergunningenbeleid op grond van EU-richtlijn, maatregelen op grond van Richtlijn Behandeling Stedelijk Afvalwater, de Nitraatrichtlijn, een nog op Europees niveau af te stemmen strategie om te voorkomen dat resten van geneesmiddelen in het water terecht komen, maatregelen in bovenstrooms gelegen landen en inrichtingsmaatregelen in het regionale systeem. En daar komt nog bij de al eerder genoemde vertraging tussen inrichtingsmaatregelen en het meetbare effect op de ecologie.

Op projectniveau wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende typen inrichtingsmaatregelen onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt voor het verder optimaliseren van de projecten binnen het Verbeterprogramma.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma beter te kunnen meten, ontwikkelt RWS de ecotopenmethode. Deze methode legt een relatie tussen de inrichtingsmaatregel en de uitbreiding van het oppervlak KRW-relevante ecotopen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid KRW Synergieregeling

De KRW Synergieregeling lijkt doeltreffend en doelmatig te zijn geweest. Dit blijkt uit het advies van de Adviescommissie KRW Synergieregeling die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten binnen de KRW Synergieregeling – vooraf – getoetst heeft. Dit beeld is – achteraf – te bevestigen gelet op de effecten die de landelijke en stedelijke projecten gehad hebben ten opzichte van de doelen die binnen de KRW Synergieregeling gesteld waren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties

Gelet op de aard van de activiteiten die zijn uitgevoerd onder de posten opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties is het aannemelijk dat deze activiteiten dienend zijn geweest aan de gestelde doelen binnen het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit (bron: interviews en Rijksbegrotingen). In de vorige beleidsdoorlichting van het waterkwaliteitsbeleid is geconstateerd dat de beleidsdoelstellingen herkenbaar zijn en de gehanteerde instrumenten logisch (Twynstra Gudde, 2011). Dit duidt op een doeltreffende en doelmatige aanpak. In de evaluatie van de Europese Commissie (2012) wordt dit beeld bevestigd.

Welke maatregelen kunnen er genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid?

Het is niet te zeggen welke maatregelen tot een verdere verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid zullen leiden. De oplossingsrichting van een meer gecentraliseerde of gedecentraliseerde organisatie is verkend. De huidige insteek met meerdere uitvoerders met eigen maatregelenpakketten (gericht op waterkwaliteit, maar ook op waterkwantiteit, veiligheid of in bredere verband natuur, milieu et cetera) kent in Nederland geen vergelijking (contramal) met een aanpak waarin alle verantwoordelijkheden en uitvoering van maatregelen onder een noemer waren belegd. Er is dan ook niet te bepalen of een andere organisatievorm meer doelmatig of doeltreffend is. Bovendien, voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van maatregelen is geen nulmeting voorhanden, hetgeen het lastig maakt de mogelijkheden aan te geven die leiden tot een verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Er is daarentegen wel een aantal randvoorwaarden te noemen die, indien hieraan voldaan wordt, eraan kunnen bijdragen dat maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit meer doeltreffend en doelmatig worden ingezet. Het gaat daarbij om de volgende randvoorwaarden:

- **KRW opgebouwde kennis beter delen**: op projectniveau is in de afgelopen jaren kennis opgedaan over de effectiviteit van maatregelen in het kader van KRW. Deze ervaringskennis (‘lessons learned’) wordt ad hoc gedeeld en de indruk van betrokkenen bestaat dat deze kennisdeling de afgelopen jaren is afgenomen. Deze kennis zou dus beter en meer gestructureerd gedeeld kunnen worden tussen alle partners in de waterketen. Aggregatie van deze (project)kennis en ervaringen zou vervolgens kunnen bijdragen aan het identificeren van onderliggende werkingsmechanismen. Juist deze werkingsmechanismen ondersteunen in de toekomst de afweging van de inzet van maatregelen (en leiden tot een verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid)
- **Vergroten van het integrale overzicht/inzicht**: in Nederland wordt aan de hand van vier hoofdlijnen (inrichtingsmaatregelen hoofdwatersysteem, maatregelen regionale watersysteem, maatregelen vanuit aanpalend (landbouw)beleid en het overleg met de ons omringende landen) ingezet op de verbetering van de waterkwaliteit. Op dit niveau, hetgeen beleidsartikel 12 Waterkwaliteit dus overstijgt, is het voor de hand liggend om het integrale overzicht/inzicht van de doeltreffendheid/doelmatigheid van vier genoemde hoofdlijnen nader

te concretiseren. Met als doel inzicht te krijgen in de vraag ‘op welke van de vier hoofdlijnen moet verder/intensiever worden ingezet (of niet) om mogelijkheden te creëren voor de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterkwaliteitsbeleid in Nederland?’

Wat zijn de beschikbare beleidsopties die genomen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20 %) beschikbaar zijn?

In de loop der jaren is, voor de Rijksinzet op het gebied van de waterkwaliteit, met enige regelmaat ‘geschoven’ met middelen tussen diverse beleidsartikelen en verantwoordelijke ministeries. In 2015 zijn onder meer middelen verschoven van beleidsartikel 12 naar het Deltafonds. Hiervoor zijn de middelen voor het beleidsartikel afgenomen van circa EUR 85 miljoen in 2014 naar circa EUR 5 miljoen in 2015. Daarmee vallen de omvangrijkste begrotingsposten Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (naar Deltafonds) en KRW Synergieregeling (beëindigd) niet meer onder beleidsartikel 12.

Los van deze verschuivingen zijn de opties ‘inzet van efficiëntere maatregelen’, ‘vooruitschuiven’ en ‘meer meeliften’ verkend. Bij geen van deze opties wordt de haalbaarheid hoog ingeschat. Voor het inzetten van efficiëntere maatregelen ontbreken op dit moment voldoende evaluaties waaruit deze conclusies zijn te trekken. Door de ingezette monitoring kan deze informatie de komende jaren wel beschikbaar komen.

Er zijn geen raakvlakken met andere beleidsuitvoering waar nog veel te winnen valt. Het verder uitspreiden in de tijd van de maatregelen in het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren heeft al plaatsgevonden in 2012 door de taakstelling uit het Regeerakkoord. Een verder uitstel van maatregelen heeft als groot risico dat de verplichtingen uit de KRW in 2027 niet gehaald worden.

Het inzetten op meeliften met andere beleidsopgave heeft in de onderzoeksperiode veel aandacht gehad. Het beeld bestaat dat hier niet veel te winnen valt. Het is wel aan te bevelen om te verkennen in hoeverre er binnen de Hoogwater Beschermingsprogramma (HWBP) opgave nog meekoppelkansen zijn.

Aanbevelingen

Om structureler te evalueren en meer te leren is het aan te bevelen een duidelijker programma op te stellen voor het evalueren van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn budgetten verschoven tussen beleidsartikelen en ook zijn budgetten gedecentraliseerd. Het is aan te bevelen om bij deze verschuivingen helder afspraken te maken over de wijze van evalueren en ook het informeren van betrokken partijen. Dit maakt het evalueren van alle onderdelen mogelijk.

Om de gewenste waterkwaliteit te realiseren is inzet van een omvangrijk aantal beleidsterreinen op verschillende schaalniveaus van belang. Om het behalen van de waterkwaliteitsdoelen te borgen is het aan te bevelen helderheid te krijgen wat minimaal van de aanpalende beleidsterreinen bij moet worden gedragen.

De ontwikkeling die in gang is gezet om de voortgang te bepalen van maatregelen in het hoofdwatersysteem op basis van het oppervlak aan KRW-relevante ecotopen na uitvoering van de inrichtingsmaatregelen wordt ondersteund. Dit biedt de mogelijkheid om te evalueren op programmaniveau. Dit is aanvullend op de monitoring op maatregelen- en systeemniveau.

1 Inleiding

1.1 Beleidsdoorlichting beleidsartikel 12 Waterkwaliteit

Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken. Zo moet het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de rijksbegroting periodiek geëvalueerd worden in een beleidsdoorlichting. Het doel van de beleidsdoorlichting is drieledig: 1) inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleidsartikel, 2) aanbevelingen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid en 3) aanbevelingen voor beleidsopties wanneer significant minder middelen beschikbaar zijn.

De beleidsdoorlichting dient uitgevoerd te worden conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). In tegenstelling tot de voorgaande regeling (RPE 2012) wordt in de nieuwe regeling gevraagd om aanbevelingen ter verbetering van het beleid.

Door het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt nagegaan of de met de Staten-Generaal afgesproken beleidssturing doel treft en of dit doelmatig plaatsvindt. Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: IenM) staat voor 2015 de beleidsdoorlichting gepland van beleidsartikel 12, Waterkwaliteit van Hoofdstuk XII van de begroting. IenM heeft Tauw gevraagd de beleidsdoorlichting beleidsartikel 12 Waterkwaliteit uit te voeren.

1.2 Doel beleidsdoorlichting

Het doel van de opdracht is het uitvoeren van een doorlichting van het beleid onder beleidsartikel 12, Waterkwaliteit van de begroting van IenM in de periode 2010 tot en met 2014. Centrale vraag die het onderzoek dient te beantwoorden is: in hoeverre draagt het beleid bij aan het met dat beleid beoogde doel en in hoeverre treden er (gewenste of ongewenste) neveneffecten op?

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende hoofdvragen.

- In welke mate draagt het beleid en de daarbij ingezette beleidsinstrumenten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling?
- Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid?

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015) dienen in een beleidsdoorlichting de volgende deelvragen beantwoord te worden:

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere onderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over (on)mogelijkheid om doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Welke effecten hebben het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen er genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid?
15. Wat zijn de beschikbare beleidsopties die genomen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20 %) beschikbaar zijn?

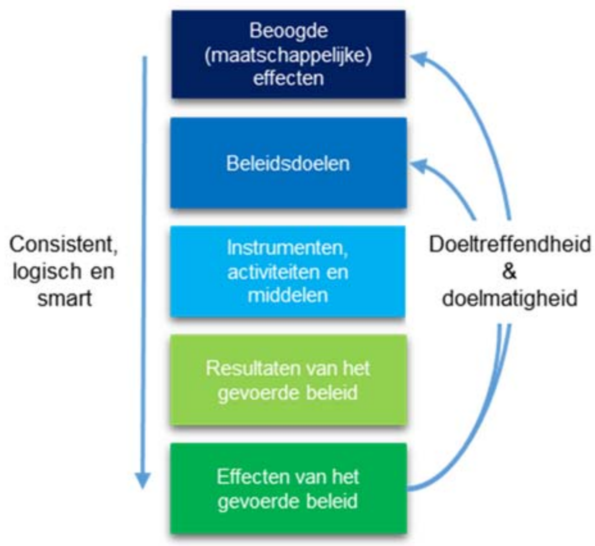
Naast beleidsartikel 12 zijn er andere factoren die de realisatie van de beleidsdoelen op het gebied van waterkwaliteit beïnvloeden. Daarom is door IenM gekozen voor een brede insteek waarin ook de effecten van andere maatregelen en beleid worden betrokken. In dat verband heeft IenM aanvullend de volgende vragen gesteld:

- Hoe vordert de uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit de middelen van beleidsartikel 12, Hoofdstuk XII van de begroting? Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd indien de uitvoering afwijkt van het geplande schema?
- Wat is het effect van de uitvoering van maatregelen in het regionale systeem op de doelen van het hoofdwatersysteem, hoe vordert die uitvoering in grote lijn en welke knelpunten doen zich voor?
- Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid voor bekende stoffen voor het hoofdwatersysteem? Wat is de prognose van de effecten voor 2027 bij het voorgenomen beleid?
- Welke ontwikkelingen doen zich voor bij ‘nieuwe stoffen’ in het hoofdwatersysteem? Welke maatregelen lijken effectief indien deze nieuwe stoffen de toestand negatief beïnvloeden?

1.4 Methodiek

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op onderzoeks- en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen. De essentie van deze beleidsdoorlichting is het beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de middelen door de hele beleidscyclus in ogenschouw te nemen. Dat vraagt om een zekere distantie. In die distantie schuilt tegelijkertijd een risico, namelijk dat de beleidsdoorlichting te veel

aan het oppervlak blijft en voorbij gaat aan de complexiteit van de uitvoering van beleid in de praktijk. In dit verband zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen bij de uitvoering van het beleid.



In deze beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van een schema waarin het beleidsproces van beoogde maatschappelijke effecten tot de daadwerkelijke effecten van het gevoerde beleid in een aantal stappen is weergegeven. Er is getracht te achterhalen of deze stappen in het beleidsproces ook zijn doorlopen en of de uitwerking van het beleid door de jaren heen logisch, consistent en SMART is geweest. Vervolgens is er gekeken in hoeverre er doeltreffend en doelmatig beleid is gevoerd in het licht van de geformuleerde beleidsdoelen en de beoogde maatschappelijke effecten.

Bureaustudie
De basis van deze doorlichting is een bureaustudie uitgevoerd op basis van uitgevoerde evaluaties op onderdelen van het beleid of ingezette middelen. Daar waar deze evaluaties ontbreken is dat aangegeven. Verder zijn alle relevante beleidsdocumenten, begrotingen en jaarverslagen uit de periode 2010-2014 geïnventariseerd en geanalyseerd. Een overzicht van alle geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1.

Interviews
Naast een bureaustudie van relevante beleidsdocumenten zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen uit het veld. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage 1.

Werkatelier
In de laatste fase van deze doorlichting is een werkatelier georganiseerd met de begeleidingscommissie en vertegenwoordigers van organisaties in de invloedsfeer van beleidsartikel 12. Aan de hand van de voorlopige eindrapportage is een dialoog gevoerd over de volgende vragen:

- Welke maatregelen kunnen er genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid?
- Wat zijn de beschikbare beleidsopties die genomen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20 %) beschikbaar zijn?

Begeleiding beleidsdoorlichting
De hele studie is begeleid door een begeleidingscommissie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 1.

Oordeel van onafhankelijke deskundigen
Deze beleidsdoorlichting is beoordeeld door twee onafhankelijke deskundigen. Het oordeel van deze deskundigen is opgenomen in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport komt verder achtereenvolgens aan de orde:

- **Hoofdstuk 2**: dit hoofdstuk biedt inzicht in de reconstructie van beleidsartikel 12 Waterkwaliteit waarbij wordt ingegaan op: context, doel, rollen en verantwoordelijkheden, ingezette instrumenten, activiteiten en middelen en monitoring en evaluatie
- **Hoofdstuk 3**: in dit hoofdstuk wordt de stand van zaken en de ontwikkeling van de waterkwaliteit van de Nederlandse Rijkswateren geschetst met behulp van de monitoringsresultaten van Kaderrichtlijn Water (KRW)
- **Hoofdstuk 4**: dit hoofdstuk biedt inzicht in de verantwoordelijkheid van IenM voor de inrichtingsmaatregelen in het hoofdwatersysteem. Het belangrijkste programma in dat verband is (en onderdeel van beleidsartikel 12) het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren
- **Hoofdstuk 5**: in dit hoofdstuk wordt de regierol van IenM behandeld voor het vormgeving van het waterkwaliteitsbeleid in Nederland. Daarbij komen aan de orde: de KRW Synergieregeling, overige opdrachten, subsidies en bijdragen aan internationale organisaties en effecten van aanpalend beleid op de waterkwaliteit in Nederland
- **Hoofdstuk 6**: in het laatste hoofdstuk van dit rapport zijn de conclusies en aanbevelingen verwoord. De conclusies van deze beleidsdoorlichting zijn uitgewerkt aan de hand van de beantwoording van de vragen conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015)

2 Reconstructie beleidsartikel 12

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de reconstructie van beleidsartikel 12 Waterkwaliteit waarbij wordt ingegaan op: context, doel, rollen en verantwoordelijkheden, ingezette instrumenten, activiteiten en middelen en monitoring en evaluatie.

2.1 Context van beleidsartikel 12

Het Nationaal Waterplan 2009-2015 schetst een helder beeld over de ontwikkeling van de kwaliteit van de Nederlandse wateren. De groei van de bevolking en de bedrijvigheid leidde in de 20^{e} eeuw tot een sterke toename van de verontreiniging van het oppervlakte- en grondwater (met uiteenlopende problemen tot gevolg). Sinds de tweede helft van de 20^{e} eeuw is ingezet op de verbetering van de waterkwaliteit en de aanpak van verontreinigingen.

Echter, de (resterende) opgave ter verbetering van de waterkwaliteit is omvangrijk. De waterkwaliteit van de Nederlandse wateren, waaronder de rijkswateren, is (nog) niet orde. De oorzaken van het nog onvoldoende ecologisch functioneren van de (rijks)wateren zijn gelegen in ‘de combinatie van een onnatuurlijke inrichting van de watersystemen, de eutrofiëring en de chemische kwaliteit’ (PBL, 2008 en TG, 2011).

Met de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is sinds 2000 het waterkwaliteitsbeheer in Nederland aanzienlijk veranderd: een nieuwe indeling in waterlichamen, nieuwe doelen, andere monitoring en beoordeling, een verplichtend maatregelpakket, intensivering van publieke participatie en versterkte en regionale samenwerking. Alle te maken afwegingen, motiveringen en rapportages van doelen en maatregelen zijn aan strikte Europese regels gebonden.

In de periode 2005 – 2009 (tot aan de vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen) werkten de regionale waterbeheerders en Rijkswaterstaat intensief samen om per waterlichaam doelen en maatregelen te definiëren conform de KRW. In de vier stroomgebiedbeheerplannen (voor de periode 2009-2015) zijn vervolgens de doelen en maatregelen opgenomen om – uiterlijk in 2027 – aan de KRW-doelen te voldoen.

Bij de uitvoering van KRW-maatregelen zijn in Nederland vele partijen betrokken, waaronder vooral waterschappen, gemeenten, provincies, sectoren (landbouw, industrie et cetera) en diverse ministeries. Iedere partij vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, hetgeen betekent dat meerdere partijen betrokken en verantwoordelijk zijn voor de KRW-doelen die in 2027 aan de kwaliteit van het Nederlandse oppervlakte- en grondwater zijn gesteld.

Voor de Nederlandse inzet op het bereiken van een betere waterkwaliteit zijn in dit verband grofweg vier hoofdlijnen te onderscheiden, namelijk:

- De inzet van inrichtingsmaatregelen in het hoofdwatersysteem en het benutten van mee-koppelkansen tussen het hoofwatersysteem en het regionale watersysteem (verantwoordelijkheid: IenM)
- De inzet van inrichtingsmaatregelen regionale systeem (verantwoordelijkheid: regionale overheden)
- Het beïnvloeden van de kwaliteit van het water in relatie met bovenstrooms gelegen landen
- De aanpak van de vervuiling van het oppervlakte- en grondwater door diverse gebruiksfuncties; vooral landbouw (bijvoorbeeld in relatie tot het toelatingsbeleid, meststoffenbeleid of gewasbeschermingsbeleid)

Binnen deze context is er, sinds 2013, sprake van het huidige beleidsartikel 12 Waterkwaliteit. Daarvoor waren de rijksambities voor waterkwaliteit verwoord in het beleidsartikel 31 Integraal Waterbeleid dat zich richtte op waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit.

De directe aanleiding voor het instellen van het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit was dat in 2013 het Deltafonds werd afgesplitst van het Infrastructuurfonds. Bij deze afsplitsing is afgesproken (overeenkomstig de Waterwet) dat het Deltafonds moet zorgen voor de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen van vooral waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Vervolgens is, in verband met het amendement Lucas (Kamerstukken II 2011, 32 304, nr. 29), bepaald dat uitgaven voor maatregelen en voorzieningen op het gebied van waterkwaliteit die niet verbonden zijn aan waterveiligheid en zoetwatervoorziening niet verantwoord worden in het Deltafonds maar op (nieuw) beleidsartikel 12 Waterkwaliteit.

Beleidsartikel 12 richt zich in het bijzonder op inrichtingsmaatregelen in het hoofdwatersysteem en het benutten van de mee-koppelkansen tussen het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem. De inzet van beleidsartikel 12 is dus een van de bijdragen van het rijk aan een van de hoofdlijnen die gezamenlijk moeten bijdragen aan het realiseren van de KRW-doelen.

Verder zijn, na 2012, de onderwerpen Waterkwaliteit en KRW uit het voormalige artikelonderdeel 54.16 ‘Verbeteren van Milieukwaliteit van Bodem en Water’ ook geïntegreerd in beleidsartikel 12 Waterkwaliteit.

2.2 Beleidsdoel

De algemene doelstelling van beleidsartikel 12 is ‘het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft’. Met deze doelstelling beoogt het ministerie IenM haar bijdrage te leveren aan het realiseren van de KRW doelen voor het watersysteem in Nederland.
De doelstelling spreekt over een duurzaam watersysteem met schoon (drink)water. Voor schoon water wordt ook de term ‘goede waterkwaliteit’ gebruikt. In de systematiek van de KRW wordt

onder een goede waterkwaliteit zowel de chemische als de ecologische kwaliteit van het water verstaan (Artikel 4). Daarnaast dient de kwaliteit geschikt te zijn om te dienen als grondstof voor de bereiding van drinkwater (Artikel 7). In paragraaf 3.1 is dat nader toegelicht.

Onder het watersysteem wordt het geheel van het water in zowel de grond als het oppervlaktewater bedoeld. Specifiek is de term drinkwater gehanteerd omdat de KRW onder andere een specifieke bescherming van het drinkwater nastreeft. De doelen voor schoon water hebben betrekking op het hele watersysteem in zeeën, rivieren, beken, sloten, meren als ook op het grondwater. Vanuit de systematiek van de KRW is het watersysteem opgedeeld in waterlichamen waarbinnen een specifieke doelstelling is geformuleerd.

2.3 Rollen en verantwoordelijkheden

In de Rijksbegroting is het algemene doel van Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit als volgt verwoord:

1. Het (doen) uitvoeren van maatregelen op het gebied van waterkwaliteit. Dat betekent concreet:
   - Het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren
   - Het (doen) uitvoeren van beheer en onderhoud
2. Het Rijk ‘is verantwoordelijk voor de vormgeving van het integrale waterbeleid en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving’. Daarnaast is het Rijk ‘verantwoordelijk voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium ten behoeve van het waterbeleid’. Tevens regisseert het Rijk ‘de afstemming van het waterbeheer rondom de Noordzee en met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems’. Regie van het Rijk betekent concreet:
   - Het bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems en het bereiken van een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden, conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW), om in 3 planperiodes uiterlijk in 2027 aan de Europese verplichtingen te voldoen
   - Beleidsontwikkeling voor het nemen van de nodige maatregelen om een goede milieu-toestand te bereiken en te behouden in het Nederlandse deel van de Noordzee, in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie

- Ten aanzien van de KRW en Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) geldt dat de coördinerende verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van IenM, tezamen met de Minister van EZ voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren
3. Tenslotte is de Minister verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (zie beleidsartikel 24 Handhaving en toezicht van de Rijksbegroting van IenM)

2.4 Ingezette instrumenten en activiteiten

In het kader van beleidsartikel 12 zijn de volgende instrumenten en activiteiten ingezet:

1. **Opdrachten**: het gaat hierbij om diverse, lopende werkzaamheden veelal op het vlak van onderzoek, beleidsstudies en beleidsondersteuning. Opdrachten worden in belangrijke mate verstrekt in relatie tot de Kader Richtlijn Water (KRW) en Kader Richtlijn Mariene Strategie (KRM). Het gaat voor circa 80 % om opdrachten die binnen een jaar zijn afgerond, maar ook jaarlijks terug komen. In 2014 is, ter illustratie, vanuit deze middelen opdracht verstrekt voor:
   - Emissieregistratie
   - Kennisverspreiding en innovatie KRW
   - KRW Stroomgebiedbeheerplannen 2015
   - Monitoring en rapportage bestrijdingsmiddelen
   - Implementatie Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)
2. **Subsidies**: er zijn in de periode 2010-2014 uiteenlopende subsidies verstrekt voor onder meer compensatie van waterschappen voor kadastrale kosten (2012), het onderzoeksprogramma MESMA (2013), voor het nationaal programma voor Zee- en Kustonderzoek (2013), en het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat voor het thema zoetwatervoorziening (2014)
3. **Bijdrage aan agentschappen**: het gaat om de Rijksbijdrage aan Rijkswaterstaat in het kader van de KRW. De benutting en beschrijving van deze bijdrage is (integraal) opgenomen in het stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) en het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW). Deze laatste is het uitvoeringsprogramma van Rijkswaterstaat
4. **Bijdrage aan medeoverheden**: in de afgelopen jaren ging het overwegend om bijdragen aan medeoverheden in het kader van de KRW Synergieregeling
5. **Bijdrage aan internationale organisaties**: bijdragen aan de vier rivierencommissies (Rijn, Maas, Schelde en Eems) en OSPAR

2.5 Ingezette middelen

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2014. Voor deze periode zijn de begrote en gerealiseerde middelen via de rijksbegroting zo goed als mogelijk in kaart gebracht. Gelet op het feit dat het huidige beleidsartikel 12 Waterkwaliteit pas sinds 2013 bestaat, zijn voor de periode 2010-2012 en 2013-2014 separate financiële overzichten opgesteld.

2.5.1 Begroting beleidsartikel 12 periode 2013-2014

De totale begroting voor beleidsartikel 12 Waterkwaliteit bedroeg in 2013 en 2014 respectievelijk EUR 100 en 85 miljoen.

Het overgrote deel (circa 90 %) van de totale begroting in 2013 en 2014 is besteed aan bijdragen aan agentschappen (vooral het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren) en aan bijdragen aan medeoverheden (dit betrof overwegend de rijksbijdrage aan de KRW Synergieregeling).

Tabel 2.1 Begroting en realisatie Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit voor de periode 2013-2014

	Begroting 2013	**Realisatie 2013**	**Begroting 2014**	**Realisatie 2014**
Beleidstaak of dienst	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000
Opdrachten	2.818	4.729	3.815	4.140
Subsidies	166	94	36	385
Bijdrage aan agentschappen	72.883	65.861	78.944	78.944
Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren	*59.856*	*52.791*	*67.968*	*67.968*
Natuurcompensatie Perkpolder	*7.067*	*7.325*	*7.372*	*7.372*
Verruiming vaargeul Westerschelde	*960*	*1.260*	*3.151*	*3.153*
Natuurlijker Markermeer/IJ'meer	*5.000*	*4.485*	*451*	*451*
Bijdrage aan medeoverheden (synergieregeling)	22.000	6.557	1.453	632
Bijdrage aan internationale organisaties	2.889	1.324	1.310	1.589
Totaal beleidsartikel 12	**100.756**	**78.565**	**85.558**	**85.690**

Bron: IenM, bewerkt door Tauw/Decisio

2.5.2 Begroting integraal waterbeleid periode 2010-2012

In de periode 2010-2012 was geen sprake van een specifiek beleidsartikel dat zich alleen richtte op waterkwaliteit. Beleidsartikel 31 Integraal waterbeleid omvatte destijds alle instrumenten en activiteiten ten behoeve van waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid.

Een verbijzondering van de begrote middelen en realisatie voor het onderdeel waterkwaliteit blijkt op basis van deze begrotingen niet mogelijk. In deze jaren werd vanuit het Rijk gemiddeld bijna EUR 50 miljoen besteed aan integraal waterbeleid.

Tabel 2.2 Begroting en realisatie Artikel 31 Integraal Waterbeleid voor de periode 2010-2012

	Begroting 2010	Realisatie 2010	Begroting 2011	Realisatie 2011	Begroting 2012	Realisatie 2012
Beleidstaak of dienst	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000
Opdrachten (algemeen waterbeleid)	15.120	18.271	15.156	19.074	5.160	2.116
Subsidies (algemeen waterbeleid)	10.914	12.193	9.536	9.757	14.286	10.355
Bijdragen aan baten/lastendiensten (RWS) (algemeen waterbeleid)					19.143	19.200
Waterkwaliteit en kwantiteit (KRW en KRM)					5.738	5.937
Water in gebieden (Grote oppervlaktewateren)					1.898	3.147
Waterkwaliteit	26.259	22.965	20.367	21.887		
Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden					2.902	3.222
Totaal beleidsartikel 31	**52.293**	**53.429**	**45.059**	**50.718**	**49.127**	**43.977**

Bron: IenM, bewerkt door Tauw/Decisio

2.6 Monitoring en evaluatie

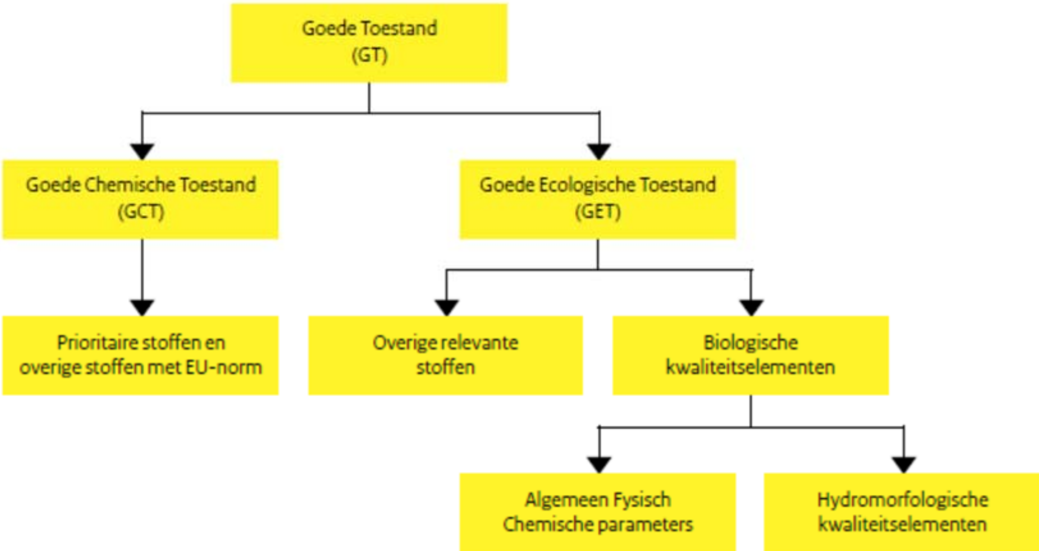
Op onderdelen van het beleidsartikel vindt monitoring en evaluatie plaats, zoals beschreven is in de volgende hoofdstukken. In het beleidsartikel zelf en de jaarverslagen aan de Tweede Kamer wordt de voortgang van beleidsartikel 12 in beeld gebracht met een indicator. Deze indicator beschrijft de voortgang in de uitvoering van KRW-maatregelen in het hoofdwatersysteem.

3 Stand van zaken waterkwaliteit hoofdwatersysteem

Om in de volgende hoofdstukken een uitspraak te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsartikel 12, wordt eerst in dit hoofdstuk de waterkwaliteit van de hoofdwatersysteem in beeld gebracht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de KRW-monitoring.

3.1 Een duurzaam watersysteem en schoon water

Volgens de KRW systematiek zijn voor waterlichamen chemische en ecologische doelen gedefinieerd. Deze doelen zijn opgebouwd uit onderliggende parameters (zie figuur hieronder). In het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren (BPRW, 2015) zijn voor alle 51 rijkswaterlichamen de huidige toestand en de goede ecologische toestand (GET) en de goede chemische toestand (GCT) vastgelegd. Ook voor de onderliggende parameters zijn doelen gedefinieerd. In de monitoringssystematiek van KRW worden al deze parameters gemeten en gerapporteerd.



Voor de chemische toestand gelden twee kwaliteitsklassen: het voldoet of het voldoet niet. Voor de ecologische toestand gelden meerdere gradaties: zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht. In tabel 3.1 is weergegeven hoe rijkswaterlichamen in 2009 en 2014 scoren op de verschillende chemische en ecologische parameters.

3.2 De waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem wordt beter…

Uit de monitoring blijkt dat het aantal rijkswaterlichamen met een goede chemische toestand tussen 2009 en 2014 met 6 procentpunt is gestegen. De chemische toestand van de waterlichamen wordt volgens de KRW-systematiek bepaald door de gemeten concentraties van de 33 prioritaire stoffen waarvoor EU-normen gelden.

Het aantal waterlichamen in het hoofdwatersysteem met een goede ecologische toestand is met 12 procentpunt gestegen. Achter deze totaalscores voor ecologie en chemie gaan cijfers schuil die meer details laten zien. Zo blijkt dat, met uitzondering van de parameter ‘chemie: specifieke verontreinigde stoffen’, voor alle parameters geldt dat het percentage rijkswaterlichamen met kwalificatie ‘goed’ is toegenomen. Maar er is ook beweging in de andere richtingen. Zo laat ‘waterplanten’ een achteruitgang zien: het aantal rijkswaterlichamen met een score ‘slecht’ en ‘ontoereikend’ is met 9 procentpunt toegenomen.

Tabel 3.1 Ontwikkeling ecologische en chemische toestand rijkswaterlichamen tussen 2009 en 2014 (RWS, bewerkt door Tauw/Decisio)

	2009				2014				2014-2009			
	Slecht	Ontoereikend	Matig	Goed	Slecht	Ontoereikend	Matig	Goed	Slecht	Ontoereikend	Matig	Goed
Chemische toestand	86	-	-	14	80	-	-	20	-6	-	-	+6
Ecologische toestand:	6	39	55	0	8	36	44	12	+2	-3	-11	+12
• Biologie	6	39	51	4	8	36	30	26	+2	-3	-21	+22
– Algen	0	0	38	62	0	0	12	88	-	-	-26	+26
– Macrofauna	0	10	46	44	0	22	30	48	-	+12	-16	+4
– Waterplanten	5	10	36	50	7	16	26	51	+2	+7	-10	+1
– Vis	5	32	37	26	5	22	32	41	-	+10	-5	+15
• Chemie: specifieke verontreinigende stoffen (metalen e.d.)	76	0	0	24	94	0	0	6	+18	0	0	-18
• Fysisch-chemisch	12	35	47	6	10	14	44	32	-2	-21	-3	+26

3.3 … maar het gaat in kleine stapjes

De waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem wordt beter, maar dat verbeterproces gaat langzamer dan verwacht (PBL 2008, 2015). Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. De belangrijkste oorzaak is dat de natuur tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen. Het aanleggen van een natuurvriendelijke oever schept de mogelijkheid voor een kwaliteitsverbetering, maar het duurt een aantal jaren voordat het effect gemeten kan worden. De verwachting is dat veel van de uitgevoerde KRW-maatregelen een uitgesteld effect hebben. Dit betekent ook dat de kwaliteitsverbetering die in de afgelopen planperiode is gemeten voor een deel het uitgestelde effect is van het waterkwaliteitsbeleid en maatregelen van vóór de implementatie van de KRW.

Op een aantal kwaliteitselementen wordt geen voortgang geboekt of is er sprake van achteruitgang ten opzichte van 2009. In veel gevallen gaat het om de diffuse nalevering van chemische verontreiniging waarvan de bron al is gesaneerd. De verwachting is dat de nalevering op termijn zal stoppen. Voor sommige stoffen is de stagnatie of achteruitgang het gevolg van verbeterde meettechnieken, tussentijdse aanpassing van normen of een toename in het aantal gemeten stoffen (RWS, 2014).

3.4 De monitoring geeft geen scherp beeld

De chemische en ecologische kwaliteit gaat vooruit, maar in welke mate is niet zo exact aan te geven als de voorgaande tabel doet vermoeden. Daarvoor zijn meerdere oorzaken te noemen. Tussentijds is de normstelling aangepast onder meer als gevolg van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, de harmonisatie van biologische doelen tussen EU lidstaten en landelijke aanpassingen binnen Nederland. Ook zijn er aanpassingen geweest in de monitoring. Zo is de passieve monitoring door vissers die hun bijvangst in de fuiken determineerde onmogelijk geworden door de Europese aalverordening. Er is een alternatieve maatlat ontwikkeld, maar die werkt maar ten dele. Ten slotte zijn er, zeker in de eerste jaren van de planperiode, veel meetfouten gemaakt door onervarenheid met monitoringssystematiek. De meetgegevens uit de eerste jaren zijn hierdoor gefragmenteerd. Ook laten resultaten van de monitoring lang op zich wachten. Resultaten uit tabel 3.1 zijn gebaseerd op meetgegevens uit 2012 en 2013 (resp. biologie en chemie).

Er kan worden geconcludeerd dat in de planperiode de KRW-monitoring nauwkeuriger is geworden en beter wordt opgevolgd. De verwachting is dat hierdoor een steeds scherper beeld ontstaat van de waterkwaliteit in Nederland (RWS, 2013).

In de KRW evaluatie van de Europese Commissie van 2012 wordt dit beeld bevestigd. Nederland heeft op tijd de rapportages geleverd en is de enige lidstaat die de rapportages heeft laten vaststellen door het parlement. Tevens is Nederland de enige lidstaat die meer dan 90 % van de waterlichamen heeft geclassificeerd en wordt Nederland als voorbeeld genoemd voor de aanpak die is gekozen. Nederland hoort ook bij een beperkt aantal landen die een dicht monitoringsnetwerk kent en de monitoring bijna volledig operationeel heeft en een grote volledigheid kent in de ecologische beoordeling.

3.5 De verbetering uit zich niet in de KRW totaalscore

De chemische en ecologische doelen worden getoetst op het laagste niveau. Voor het totaaloordeel over een waterlichaam geldt het ‘one out, all out’-principe: als een parameter niet aan de doelstelling voldoet, voldoet het waterlichaam niet aan de KRW-doelstelling (BPRW, 2012).

Ondanks de verbetering van de waterkwaliteit scoren bijna alle waterlichamen in het hoofdwatersysteem, als gevolg van het ‘one out, all out’- principe, ‘slecht’ in de rapportage naar Brussel. Voor bijna alle rijkswaterlichamen geldt dat een van de kwaliteitselementen niet op orde is. Op basis van de voortgang in de eerste planperiode, de geplande maatregelen voor de komende planperiodes en het aanpalende beleid is de prognose van PBL dat voor de meeste waterlichamen in het hoofdwatersysteem de KRW doelen nog niet gehaald worden in 2027 (PBL, 2014, 2015).

Het ‘one out, all out’- principe demotiveert de betrokkenen en maskeert de verbetering van de waterkwaliteit die ondertussen wel plaatsvindt (bron: interviews). De Europese Commissie heeft inmiddels ingestemd met aanvullende indicatoren om de toestand van het water beter in beeld te brengen. Bijvoorbeeld door het wegfilteren van ‘ubiquitaire’ stoffen: stoffen waarvan de productie of het gebruik al is verboden, maar die vanwege persistentie nog lang in het milieu voorkomen.

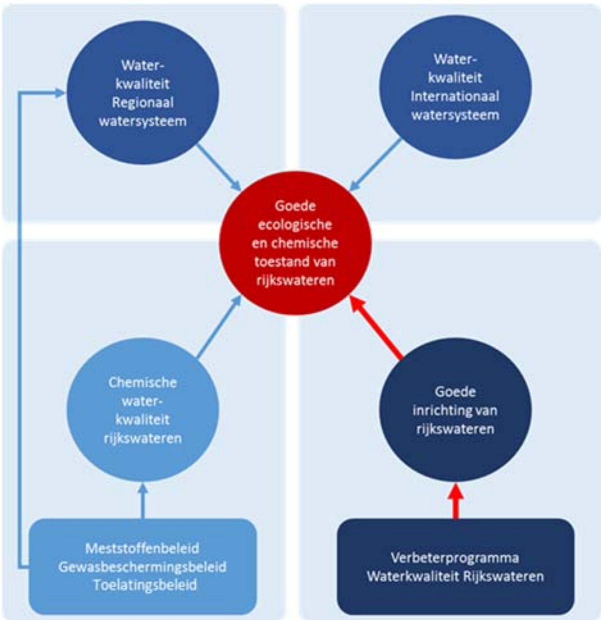
4 Uitvoeren van maatregelen in het hoodfwatersysteem

Veruit de meeste middelen uit beleidsartikel 12 zijn besteed aan het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren. Dit Verbeterprogramma bestaat uit inrichtingsmaatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem. Dit hoofdstuk beschrijft de doeltreffendheid en de doelmatigheid van deze middelen.

4.1 Doelen

In het Verbeterprogramma staan geen specifieke doelen, maar wordt verwezen naar de KRW-doelen voor de 51 rijkswaterlichamen zoals beschreven in de vier stroomgebiedbeheerplannen en onderbouwd in het BPRW (2012). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de meeste maatregelen in het Verbeterprogramma inrichtingsmaatregelen zijn, bedoeld voor het herstellen van een natuurlijke inrichting van het hoofdwatersysteem (rekening houdend met andere belangen en waarden). De inrichtingsmaatregelen scheppen weliswaar de voorwaarden voor een goede ecologische toestand, maar of en wanneer deze goede toestand wordt gerealiseerd, hangt mede af van andere op elkaar inwerkende factoren. Op de chemische toestand van het hoofdwatersysteem heeft het Verbeterprogramma nauwelijks invloed. Voor een verbetering van chemie is met name het meststoffenbeleid (fosfaat en nitraat), het toelatingsbeleid en het gewasbeschermingsbeleid relevant. In hoofdstuk 5 staat een overzicht van het aanpalend beleid en het effect van dit beleid op de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem.

Omdat het Verbeterprogramma slechts een bijdrage levert aan de KRW-doelen is het niet goed mogelijk om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Verbeterprogramma te bepalen aan de hand van de KRW doelen. IenM en RWS onderkennen dit en onderzoeken hoe zij voor inrichtingsmaatregelen specifieke doelen kunnen definiëren, zoals bijvoorbeeld het gewenste oppervlak aan KRW-relevante ecotopen. In de paragrafen over monitoring van het effect van het Verbeterprogramma wordt deze ecotopenbenadering toegelicht.



4.2 Besluit

De stroomgebiedbeheerplannen voor de Kaderrichtlijn Water zijn in 2009 door de Tweede Kamer vastgesteld. Vanaf 2010 is gewerkt aan de uitvoering van maatregelen. Voor het hoofdwatersysteem zijn de inrichtingsmaatregelen ondergebracht in het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren, dat weer is opgenomen in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren (BPRW 2009, 2012). Dit plan is tegelijk met de stroomgebiedbeheerplannen vastgesteld.

In het regeerakkoord Rutte uit 2011 is besloten een korting van EUR 150 miljoen door te voeren op de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. Er is toen voor gekozen om de regionale partijen zoveel mogelijk te ontzien bij deze taakstelling. De taakstelling is ingevuld door een deel van de maatregelen van het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren voor de periode 2010–2015 te temporiseren tot na 2015. In december 2012 is het partieel herzien Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren in werking getreden met daarin een aangepast maatregelenpakket tot en met 2015.

Voor de uitvoering van het programma is tot en met 2015 in totaal EUR 469 miljoen beschikbaar.

4.3 Instrumenten en activiteiten

Het maatregelenpakket van het Verbeterprogramma bestaat uit diverse aanlegmaatregelen waaronder de realisatie van natuurvriendelijke oevers, nevengeulen, vispassages en waterbodemsaneringen en 65 niet aanleg-maatregelen. In totaal betreft het 300 maatregelen. De samenstelling van het pakket aan maatregelen vond plaats in gebiedsprocessen waarin grondeigenaren en andere belanghebbenden waren vertegenwoordigd (BPRW 2012).

De meeste KRW-maatregelen die Rijkswaterstaat uitvoert, vallen onder het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren. Deze maatregelen zijn ondergebracht in 49 projecten. Daarnaast zijn er projecten in andere programma’s (Maaswerken en Ruimte voor de Rivier) die naast de project-doelstelling een KRW (neven)doelstelling hebben en voert Rijkswaterstaat beheer- en onderhoudsmaatregelen uit die bijdragen aan KRW doelen (T3 rapportage).

In tabel 4.1 zijn de KRW-maatregelen in hoofdwatersysteem samengevat (BPRW, 2012).

Tabel 4.1 Samenvatting maatregelen uit het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren (BPRW, 2012)

Thema	Type maatregel	Opgave 2010-2015	Opgave 2015-2027	Eenheid
Verbindingen	Vispassages en –geleiding, herstel verbindingen bij beekmondingen, gemalen en zoet-zout overgangen	109	95	Locaties
Schoon water	Emissiebeheer	4	1	Locaties
	Waterbodemsanering	2.451	0	ha
	Onderzoek en verkenningen rwzi's, drinkwater en slibvang voorbeeldgedrag	30	1	Verkenningen
	Visbeheer	111.000	91.000	ha
Leefgebied	Natuurvriendelijke (voor)oevers	183 + 44	197 + 159	km + ha
	Aantakken strangen	42	88	km
	Kunstmatige riffen/zeegras	29	0	ha
	Getijdenatuur/kwelders	633	555	Ha
	Nevengeulen	42	20	Km
	Uiterwaardverlaging	837 + 9,9	621 + 25	ha + km
	Natuurlijk peilbeheer	2	4	Locaties
	Maaibeheer	615	80	Ha

4.4 Middelen

De middelen ten behoeve van het Verbeterprogramma staan in de volgende tabel (Begroting IenM en jaarverslagen).

Tabel 4.2 Middelen ten behoeve van het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (x 1.000 €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Begroot	€ 72.158	€ 57.015	€ 16.755	€ 59.856	€ 67.968	€ 273.752
Gerealiseerd	€ 28.430	€ 23.444	€ 13.257	€ 52.791	€ 67.968	€ 185.890
Verschil	€ -43.728	€ -33.571	€ -3.498	€ -7.065	€ 0	€ -87.862

Toelichting op de wijzigingen in middelen voor Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (MIRT rapportage 2014)

- 2010: innovatie KRW en synergie KRW/WB21 zijn separaat opgenomen in het MIRT. Budgetverlaging door de taakstelling uit het aanvullende beleidsakkoord ad EUR 148 miljoen
- 2011: budgetverhoging financiële impuls KRW vanuit Provinciefonds door beëindiging rivierdijkversterking

- 2012: budget verlaagd door de taakstelling uit het Regeerakkoord (EUR 400 miljoen). Daarnaast zijn verdrogingsgelden overgeheveld naar EZ (EUR 11 miljoen) en worden diverse KRW-maatregelen door Ruimte voor de Rivier uitgevoerd (EUR 12 miljoen). Project-kosten aangepast door de nieuwe bekostigingssystematiek van RWS. Hierdoor is het taakstellend budget gecorrigeerd voor de generieke BLD-bijdrage (EUR 90 miljoen)
- 2013: budget verlaagd met EUR 8,3 miljoen door overheveling van een KRW-maatregel (langsdammen) naar Ruimte voor de Rivier en opgehoogd met EUR 1,1 miljoen voor KRW-maatregel in het project Sophiapolder
- 2014: budget verlaagd met EUR 41,4 miljoen door overheveling van Besluit beheer Haringvlietsluizen naar Deltafonds. Budget verhoogd met EUR 100,9 miljoen vanuit IF voor het vervolgprogramma. Budget tevens verhoogd met EUR 25,4 miljoen door onder andere diverse ontvangsten

4.5 Monitoring en evaluatie

Monitoring
Het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren wordt op verschillende niveaus gemonitord. De voortgang van de uitvoering van projecten uit het Verbeterprogramma wordt gemonitord. In de rijksbegrotingen van 2012 tot en met 2014 is dit in beeld gebracht met het aantal KRW-projecten in de verschillende ontwikkelfasen (voorbereiding, realisatie, gerealiseerd en getemporiseerd).

Sinds 2011 valt het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren onder de MIRT-systematiek. Onderdeel daarvan is dat de projecten met behulp van een voortoets inhoudelijk getoetst worden op kwaliteit. Met een voortoets is een onafhankelijke toetsing beoogd van de inhoudelijke informatie die ten grondslag ligt aan de voorkeursbeslissing (MIRT2) en de projectbeslissing (MIRT3).

Enkele uitgevoerde projecten uit het Verbeterprogramma kennen een eigen monitoringsprogramma, zoals bijvoorbeeld het 10-jarige programma ´Monitoring en evaluatie natuur(vriende)lijke oevers Maas’ (2008). Het doel van deze projectmonitoring is het vaststellen van de effectiviteit van verschillende typen inrichtingsmaatregelen. Dit inzicht wordt gebruikt bij het ontwikkelen van het volgende Verbeterprogramma voor 2016-2021.

Om zicht te krijgen op de verbetering van de waterkwaliteit kent de KRW-systematiek een uitgebreid protocol voor monitoring van de ecologische en chemische toestand van de (rijks)waterlichamen (BPRW, Programma Rijkswateren 2010-2015, hoofdstuk 16). De verbetering van de waterkwaliteit wordt jaarlijks gerapporteerd en verantwoording afgelegd in Water in Beeld (onderdeel van NWP) en in de jaarverslagen aan de Tweede Kamer. Deze voortgang wordt ook gerapporteerd aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft recent haar waardering uitgesproken over de implementatie en uitvoering van de KRW-monitoringssystematiek in Nederland (EC, 2013).

Een derde wijze van monitoring is in ontwikkeling en betreft het oppervlak aan KRW-relevante ecotopen na uitvoering van de inrichtingsmaatregelen. In een onderzoek van Deltares in 2013 wordt met een model (KRW Verkenner) een relatie gelegd tussen het maatregelenpakket, het aantal KRW-relevante ecotopen en de EKR score (Deltares, 2013).

Evaluatie

In de periode 2010-2014 zijn meerdere evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar de verbetering van de waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem en de bijdrage van het Verbeterprogramma aan deze verbetering.

- In 2012 heeft PBL een het waterkwaliteitsbeleid in Nederland geëvalueerd. (Kwaliteit voor later 2: Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid, 2012)
- In 2014 heeft PBL de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater beoordeeld volgens de Kaderrichtlijn Water (De kwaliteit van het Nederlandse Oppervlaktewater beoordeeld volgens de Kaderrichtlijn Water, 2014)
- In 2015 voert PBL, ter voorbereiding op de tweede planperiode van KRW (2016-2021), een ex ante evaluatie uit. Een tussentijdse rapportage is in mei 2015 verschenen
- IenM en RWS hebben zelf ook (interne) evaluaties uitgevoerd, waaronder enkele projectevaluaties en studies

Van het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren is geen afzonderlijke evaluatie uitgevoerd. Wel zijn binnen RWS alle rapporten over KRW(achtige) maatregelen sinds circa 1990 verzameld, gedigitaliseerd en ontsloten voor RWS. Door Deltares zijn deze gescreend op hun bruikbaarheid voor de ontwikkeling van de KRW-Verkenner. Tevens is de projectmonitoring verder geprofessionaliseerd door vooraf de toegevoegde waarde van voorgestelde projectmonitoring kritisch te beoordelen en de monitoring professioneel te begeleiden.

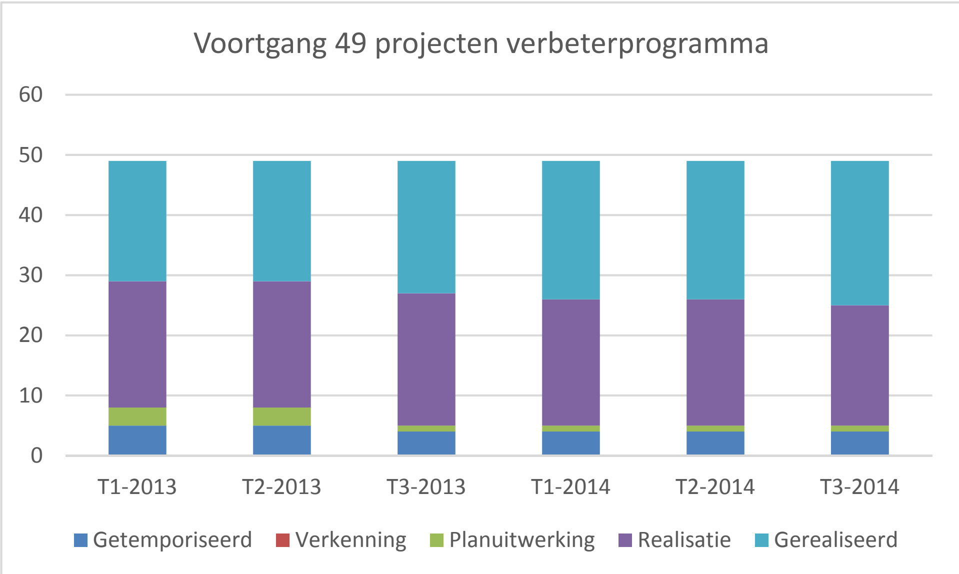
4.6 Resultaten en effecten

Eind 2014 zijn van de 49 projecten uit het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren:

- 24 projecten gerealiseerd
- 20 projecten in realisatie
- 1 project in planuitwerking
- 4 projecten getemporiseerd

Het Programmabureau Verkenning en Planuitvoering van Rijkswaterstaat (PVP) beschrijft in haar rapportage (T3 2014 Bijlage KRW Maatregelen) dat eind 2014 78 % van de projecten gereed is en dat het Verbeterprogramma daarmee goed op schema ligt. De verwachting is dat eind 2015 ruim 90 % van de KRW-maatregelen gereed is omdat in deze projecten veel KRW-maatregelen worden uitgevoerd. Met omwisselingen (een ingezette beheersmaatregel) zal dit percentage fors stijgen tot boven de 95 % van het KRW programma (PVP, 2014).

In figuur 4.1 is voor de jaren 2013 en 2014 de voortgang van de 49 projecten uit het Verbeterprogramma weergegeven.



Figuur 4.1 Voortgang 49 projecten uit het Verbeterprogramma, 2013 en 2014

Effecten van het Verbeterprogramma
In de periode 2010-2014 is sprake van een gestage verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem. Hoewel er meer factoren van invloed zijn op de waterkwaliteit, is het aannemelijk dat het Verbeterprogramma een significante bijdrage heeft geleverd aan de waargenomen verbetering. Echter, het blijkt niet eenvoudig om in de praktijk de relatie tussen maatregelen en verbetering aan te tonen. Op projectniveau lopen verschillende meerjarige monitoringsprogramma´s, zoals het in 2008 gestarte ‘Monitoring en evaluatie natuur(vriende)lijke oevers Maas’. Het doel van dit programma is om het effect van de natuurvriendelijke oevers op de ecologie en de (hydro)morfologie te volgen, vast te leggen en informatie te krijgen over de doelmatigheid van de verschillende typen natuurvriendelijke oevers. In de samenvattende rapportage van de monitoringsresultaten 2013 wordt gesteld dat het nog te vroeg is voor conclusies over de effectiviteit van deze oevers en dat de eindevaluatie na 2017 plaatsvindt. Soortgelijke monitoringsprogramma’s lopen ook voor andere type maatregelen uit het Verbeterprogramma, bijvoorbeeld voor maatregelen ten behoeve van de vispasseerbaarheid.

Een andere manier waarop geprobeerd wordt inzicht te krijgen in het effect van het Verbeterprogramma op de ecologische waterkwaliteit is via modelstudies. Hiervoor is in de afgelopen jaren de KRW-Verkenner ontwikkeld. Met dit model kan de ecologische kwaliteit (EKR score) worden berekend op basis van het oppervlak aan KRW-relevante ecotopen dat met inrichtingsmaatregelen worden ontwikkeld. Een studie van Deltares uit 2013 waarin de

maatregelen uit het Verbeterprogramma zijn doorgerekend laat zien dat de maatregelen uit het Verbeterprogramma leiden tot een aanzienlijke verandering van het oppervlak KRW-relevante ecotopen in hoofdwatersysteem. Zo laten de meeste waterlichamen als gevolg van KRW-maatregelen een toename zien in relevant oppervlak voor macrofyten en macrofauna. De grootste veranderingen voor macrofyten en macrofauna treden op in de Bedijkte Maas, Beneden Merwede, Boven Merwede, Sliedrechtse Biesbosch, Waal en de Grensmaas, waar het aandeel KRW-relevant ecotoop binnen het waterlichaam met meer dan 40 % toeneemt als gevolg van de uitvoering van de maatregelen (Deltares, 2013). Echter, dit resulteert volgens het model in maar een heel geringe verandering in de ecologische waterkwaliteit (EKR-score). In de studie worden daar oorzaken voor aangewezen in de opzet en werking van de KRW-Verkenner, de gebruikte data en de implementatie van de KRW. Er zijn in de tussentijd verbeteringen aangebracht in het model en medio 2015 rekent Deltares aan het nieuwe Verbeterprogramma voor de periode 2016-2021. De uitkomsten komen pas beschikbaar na afronding van voorliggende beleidsdoorlichting.

4.7 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij de ontwikkeling van het Verbeterprogramma is op basis van de toen beschikbare kennis en ervaring een zo doeltreffend en doelmatig mogelijk pakket aan maatregelen samengesteld. Waar mogelijk zijn maatregelen gecombineerd met andere opgaven, zoals waterveiligheid en voorkomen van overlast. Er is werk met werk gemaakt.

Op basis van de ex ante evaluaties mag verwacht worden dat de maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De waargenomen verbetering in de totale toestand van het watersysteem niet één-op-één te relateren is aan de maatregelen van het Verbeterprogramma waardoor niet aangetoond kan worden dat de verbetering door de maatregelen uit het Verbeterprogramma komen. De komende jaren zal de verbetering ook meetbaar worden.

Op projectniveau wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende typen inrichtingsmaatregelen onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt voor het verder optimaliseren van de projecten binnen het Verbeterprogramma.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma te kunnen meten, ontwikkelt RWS de ecotopenmethode. Deze methode legt een relatie tussen de inrichtingsmaatregel en de uitbreiding van het oppervlak KRW-relevante ecotopen.

In de KRW-monitoringssystematiek wordt de verbetering van de waterkwaliteit in beeld gebracht. Deze monitoring is niet geschikt voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma, omdat er te veel andere factoren van invloed zijn (mestbeleid, buitenland en bovendien vertraagd effect).

5 Regierol IenM waterkwaliteitsbeleid Nederland

Naast het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem is IenM verantwoordelijk voor 'de vormgeving van het integrale waterbeleid'. Tevens is het ministerie 'verantwoordelijk voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium ten behoeve van het waterbeleid'.

In het algemeen zet het Rijk een omvangrijke verscheidenheid aan maatregelen in die direct of indirect van invloed zijn op de kwaliteit van de Nederlandse wateren. Het gaat hierbij om een mix aan uiteenlopende maatregelen, zoals blijkt uit het volgende overzicht van maatregelen op het vlak van wet- en regelgeving, financiële prikkels, communicatie en voorlichting en inrichtingsmaatregelen:

- **Communautaire waterbeschermingswetgeving**: Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG), Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en Habitatrichtlijn (92/43/EEG), Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG), Richtlijn zware ongevallen (2012/18/EG)_Toc424283792, Milieueffectrapportagerichtlijnen (85/337/EEG) en (2001/42/EG), Zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG), Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater (91/271/EEG), Verordening gewasbeschermingsmiddelen (1107/2009/EG), Biociden verordening (528/2012/EU) en Richtlijn duurzaam gebruik van pesticiden (2009/128/EG), Nitraatrichtlijn (91/676/EEG), Richtlijn industriële emissies (2010/75/EG) en de Richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EC)
- **Overige basismaatregelen**: kostenterugwinning watergebruik, duurzaam/efficiënt watergebruik, bescherming drinkwater en water voor menselijke consumptie, wateronttrekking c.q. wateropstuwing, kunstmatige grondwateraanvullingen, puntbronnen, diffuse bronnen, regulering waterbeweging en hydromorfologie, directe lozing stoffen in grondwater en voorkoming calamiteiten
- **Aanvullende maatregelen**: gebiedsgerichte maatregelen en extra maatregelen (onder andere Deltaplan agrarisch waterbeheer, aanpak zwerfvuil en nieuwe stoffen)

In deze beleidsdoorlichting is vooral gekeken naar de middelen die vanuit beleidsartikel 12 Waterkwaliteit zijn ingezet op de vormgeving van het waterkwaliteitsbeleid van Nederland. De meeste middelen hiervoor zijn ingezet voor de KRW Synergieregeling. Ook zijn er middelen besteed aan opdrachten, subsidies en bijdragen aan internationale organisaties. In dit hoofdstuk worden ook de effecten van aanpalend beleid op de waterkwaliteit in beeld gebracht.

5.1 KRW Synergieregeling

5.1.1 Besluit

De KRW Synergieregeling past binnen de context van het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium. Deze regeling is de afgelopen jaren door regionale overheden ingezet om inrichtingsmaatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit te nemen. Daarbij waren diverse knelpunten van belang waaraan de KRW Synergieregeling een positieve bijdrage zou moeten leveren. Deze knelpunten zijn:

1. De soms onnatuurlijke inrichting van de wateren belemmert een verbetering van de gewenste ecologische en chemische kwaliteit van het water, en
2. Milieuschadelijke stoffen afkomstig uit de landbouw, de afvalwaterketen en van verkeer en vervoer belasten de ecologische en chemische kwaliteit van het water

De ministerraad heeft op 27 juni 2008 besloten tot het beschikbaar stellen van bijna EUR 115 miljoen voor een KRW Synergieregeling. Daarbij zijn deze middelen als volgt verdeeld:

- EUR 94 miljoen voor landelijke projecten
- EUR 20,3 miljoen voor stedelijke projecten

De middelen voor de KRW Synergieregeling zijn destijds beschikbaar gesteld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De regeling betrof een co-financieringsregeling: de maximale rijksbijdrage per programma bedroeg 30 %.

5.1.2 Doelen

Om de geïdentificeerde knelpunten op te lossen is de KRW Synergieregeling voor landelijke en stedelijke projecten in het leven geroepen met als concrete doelen:

1. Het verankeren van waterkwaliteitsmaatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten
2. Het geven van een impuls aan het versneld uitvoeren en verbreden van voorgenomen KRW-maatregelen (waardoor meerdere Rijksdoelen gelijktijdig worden gediend)
3. Het combineren van werkzaamheden zodat dit leidt tot efficiënter ruimtegebruik en minder overlast
4. Het leiden tot kostenbesparing in de toekomst omdat werkzaamheden robuust en klimaatbestendig worden uitgevoerd

Een impliciet doel van de regeling was tevens om door middel van een financiële stimulans de KRW ook door regionale partners gezamenlijk op te laten pakken en 'werk met werk' te bevorderen.

5.1.3 Instrumenten en activiteiten

Opzet en aanvang van de regeling

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in 2008 de Regionaal Bestuurlijke Overleggen (RBO's) gevraagd een voorstel te doen voor een maatregelenprogramma in het kader van de KRW Synergieregeling (VenW, 2007). Bij deze uitvraag is destijds de volgende toelichting gegeven:

1. Op basis van een verdeelsleutel is gekomen tot richtbedragen (+/- 30 %) per deelstroomgebied voor beschikbare KRW-synergiegelden
2. Coördinatie van de programma's vindt plaats op het niveau van de RBO's
3. De programma's worden door een externe beoordelingscommissie van deskundigen getoetst op basis van de criteria legitimiteit, effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid)
4. Toetsing door de beoordelingscommissie vindt plaats op programmaniveau
5. De staatssecretaris van VenW doet op aanbeveling van de beoordelingscommissie Synergiegelden KRW via de ICRE een voorstel over de inzet van de synergiegelden aan de REKI en de Ministerraad
6. Nader bezien wordt welk financieel instrument het meest geschikt is om de middelen uiteindelijk aan de diverse programma's te koppelen

Criteria beoordeling projecten

De beoordeling van de programma's voor de KRW Synergieregeling heeft destijds (middels een beoordelingscommissie) plaatsgevonden aan de hand van de criteria legitimiteit, effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid). Daarmee werd het volgende bedoeld:

- **Legitimiteit**; de rijksbijdrage aan de programma's was legitiem als:
  - Het eenmalige, fysieke ingrepen betrof (geen beheer en onderhoud), met een uiterlijke start in 2011 en uiterlijke afronding in 2015, en
  - Die bijdragen aan de doelen van de KRW en ten minste één ander rijksdoel (zijnde WB21, klimaatbestendigheid, Hoogwaterbescherming, EHS, Natuur 2000, Natte As, Nationale Landschappen, stedelijke vernieuwing, Groen in en om de Stad en duurzame leefomgeving), en
  - Die werden uitgevoerd door samenwerking van minimaal twee partijen (waarvan ten minste een overheidspartij), en
  - Waarvan de KRW-maatregelen zijn opgenomen in het eerste SGBP met als planperiode 2009-2015, en
  - Er sprake is van een onevenredige financiële opgave voor de centrale overheden, of
  - Er sprake is van bovenregionale belangen, of
  - Er sprake is van hogere kosten die verbonden zijn aan de samenwerking en daarom vragen om deze rijksbijdrage

- **Effectiviteit (doeltreffendheid)**; hiervan was sprake als:
  - Door (combinaties van) maatregelen (toekomstige) kosten worden voorkomen, of
  - Door (combinaties van) maatregelen (toekomstige) kosten worden gemitigeerd (in één keer goed), of
  - Een zodanige ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd dat het geheel meerwaarde heeft ten opzichte van realisatie van afzonderlijke maatregelen, of
  - Ruimtebesparing wordt gerealiseerd door multifunctioneel ruimtegebruik
- **Efficiency (doelmatigheid)**; de doelmatigheid van het programma was aangetoond als:
  - Een heldere omschrijving gegeven was van de samenhang tussen de projecten in het programma, en
  - Een heldere omschrijving gegeven was van de bijdrage die het programma levert aan het realiseren van de rijksdoelen (via synergie tussen maatregelen en partijen)

Verder is destijds bij de opzet en de aanvang van de KRW Synergieregeling aangegeven welk type KRW-maatregelen gezien worden als (zeer) kansrijk voor het behalen van synergie, namelijk:

- Hermeanderen / beekherstel
- Inrichting van natuurvriendelijke oevers/aanleg van ecologische verbindingszones

Als kansrijk werden benoemd:

- Aanleg van vispassages
- Instellen van mest- en spuitvrije zones
- Helofytenfilters
- Aanpakken van overstorten
- Afkoppeling van verhard oppervlak

5.1.4 Middelen

Op grond van het advies van een beoordelingscommissie is in het kader van de KRW Synergieregeling aan 112 projecten rijksbijdragen toegekend. De totale, toegekende som van rijksbijdragen voor deze 112 projecten bedroeg EUR 114,5 miljoen.

Landelijke projecten

Voor de landelijke projecten was in het kader van de KRW Synergieregeling EUR 94 miljoen beschikbaar. In de jaren 2010 en 2011 is hiervan respectievelijk EUR 16,8 en 17,7 miljoen via ILG aan landelijke projecten besteed (in 2009 was reeds EUR 12,4 miljoen via ILG besteed).

Na 2011 vond een decentralisatie van de middelen plaats in het kader van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur. Het Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur is op onder meer 22 december 2011 en 16 februari 2012 behandeld door de Tweede Kamer en daarbij is destijds gebleken dat een meerderheid van de kamer de uitvoering van het Akkoord steunde. Deze decentralisatie betekende dat de resterende EUR 47,1 miljoen aan

middelen van de KRW Synergieregeling voor *landelijke* projecten werd overdragen (van het ministerie IenM) aan het Provinciefonds. In de afspraken met provincies is destijds – om dubbelingen in verantwoordelijkheden te voorkomen - tussen IenM en de provincies vastgelegd dat ‘in de met elke individuele provincie te sluiten Afrondingsovereenkomst ILG wordt vastgelegd dat de provincie zonder voorbehoud de verplichting op grond van de beschikkingen houdende de toekenning van de FES-middelen voor betreffende projecten overneemt van het Rijk. Het gaat hierbij onder meer om de KRW synergieprojecten. Dit blijkt onder andere uit de brief en bijbehorende Afrondingsovereenkomst ILG Provincie Zuid-Holland, november 2012 (IenM/BSK-2012/226412).

Van de bestede middelen voor de landelijke projecten is na 2011 geen integraal overzicht beschikbaar. Met de decentralisatie van de resterende middelen naar de provincies is ook de verantwoording van deze middelen gedecentraliseerd; het is niet nader onderzocht of een verantwoording via provinciale begroting (en herleidbaar tot de KRW Synergieregeling) heeft plaatsgevonden.

Stedelijke projecten
De rijksbijdragen voor de stedelijke projecten binnen de KRW Synergieregeling waren in totaal EUR 20,1 miljoen. De uitvoering van de regeling geschiedt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Op basis van de jaarlijkse rapportages van RVO aan IenM over de stand van zaken van de stedelijke projecten is het volgende, financiële overzicht op te maken:

Tabel 5.1 overzicht begroting, subsidiebedrag en bestede middelen, stedelijke projecten KRW Synergieregeling, 2010-2014 (x EUR 1 miljoen)

Begroting	Subsidie-bedrag	1e voorschot	Realisatie 2012	Realisatie 2013 (2e voor.)	Realisatie 2014	Resterend 2015
€ 83,4	€ 20,1	€ 7,9	€ 1,4	€ 6,6	€ 0,1	€ 4,2

De totaalsom van alle gehonoreerde stedelijke projecten binnen het kader van de KRW Synergieregeling bedraagt EUR 83,4 miljoen; waarvan in totaal EUR 20,1 miljoen aan rijksbijdragen.

Van de EUR 20,1 miljoen rijksbijdrage is in de periode 2010 tot en met 2014 in totaal EUR 15,9 miljoen besteed aan stedelijke projecten. De planning is dat de resterende EUR 4,2 miljoen in 2015 besteed wordt wanneer nog in uitvoering zijnde projecten worden afgerond.

5.1.5 Monitoring en evaluatie

Binnen de gestelde kaders van de KRW Synergieregeling heeft bij aanvang (vooraf) in 2008 een toetsing van alle ingediende projecten plaatsgevonden door een externe beoordelingscommissie. Deze toetsing van projecten vond plaats aan de hand van de gestelde criteria voor legitimiteit,

doelmatigheid en doeltreffendheid van de projectvoorstellen (ex ante evaluatie) (zie ook voorgaande paragrafen). In het kader van de overdracht van de middelen naar de provincies en het voorkomen van dubbeling in verantwoordelijkheden heeft IenM geen verder evaluaties uitgevoerd. Geconstateerd is dat de provincies geen ex post evaluatie(s) van de KRW Synergieregeling hebben uitgevoerd.

Monitoring van de KRW Synergieregeling heeft alleen structureel plaatsgevonden voor de voortgang van de *stedelijke* projecten. De monitoring van de stedelijke projecten was in handen van RVO. RVO rapporteerde periodiek aan IenM over de voortgang van de stedelijke projecten en de besteding van middelen.

5.1.6 Resultaten en effecten

Resultaten
De inzet van de rijksbijdragen heeft in het kader van de KRW Synergieregeling geleid tot de start en uitvoering van in totaal 112 regionale projecten.

In het kader van KRW Synergieregeling zijn in 2008 door een adviescommissie in twee beoordelingsronden 150 ingediende projecten getoetst op de criteria legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatig. Op advies van deze commissie is/zijn[1]:

- Aan 73 landelijke projecten een rijksbijdrage toegekend
- Aan 39 stedelijke projecten een rijksbijdrage toegekend
- 4 projecten afgekeurd die niet voldeden aan de gestelde eisen
- Aan 34 zogenaamde ‘130 %’-projecten geen rijksbijdrage toegewezen

Landelijke projecten
Vanaf 2009 zijn in het kader van de KRW Synergieregeling de eerste, landelijke projecten gefinancierd middels tussenkomst van de verschillende ILG-commissies. In de landelijke projecten is in het kader van de KRW Synergieregeling vooral ingezet op:

- Natuurvriendelijke oevers
- Vispassages
- Meandering
- Ontkluizing
- Peilverhoging
- Allemaal in combinatie met herinrichting groter gebied en/of N2000, EHS, waterberging, et cetera

[1] Advies tweede beoordelingsronde Synergiegelden KRW, 4 september 2008

Stedelijke projecten
In stedelijke regeling is gekozen voor projecten die hoofdzakelijk richten op (innovatieve) RWZI aanpak en afkoppeling (of niet in combi met waterberging, helofyten, nazuivering en nieuwbouw/ herinrichting stadswijk).

Effecten
Landelijke projecten
De landelijke projecten zijn (zoals blijkt op basis van informatie van onze gesprekspartners) uitgevoerd of nog in uitvoering/bijna afgerond. De planning is dat de rijksbijdrage voor de landelijke projecten (in totaal EUR 94 miljoen) volledig besteed wordt.

De effecten van de landelijke projecten (aard en omvang) in relatie tot de gestelde doelen van de KRW Synergieregeling zijn dat – op basis van de beschikbare informatie – aangenomen mag worden dat de landelijke projecten een bijdrage geleverd hebben aan het verankeren van waterkwaliteitsmaatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten. En, dat de uitvoering van de landelijke projecten een impuls gegeven heeft aan het versneld uitvoeren en verbreden (regionaal) van voorgenomen KRW-maatregelen (die tevens meerde Rijksdoelen hebben gediend). Gelet op de aard van de projecten is het aannemelijk dat de landelijke projecten een bijdrage hebben geleverd aan efficiënter ruimtegebruik, minder overlast en kostenbesparing. Verder hadden de landelijke projecten als effect dat – met de financiële stimulans – regionale partners (waterschappen, gemeenten en provincies) met de KRW aan de slag zijn gegaan in combinatie met andere Rijksdoelen. Met de uitvoering en realisatie van projecten lijkt dit aangetoond.

De resultaten en effecten van de landelijke projecten, die in het kader van de KRW Synergieregeling zijn uitgevoerd (of nog in uitvoering/afronding zijn), zijn echter niet integraal inzichtelijk. Eerder werd al geconstateerd dat voor de voortgang van de landelijke projecten geen monitoring heeft plaatsgevonden (door EZ/ILG/IenM tot en met 2011 of door individuele provincies na 2011). Verder zijn de effecten van de landelijke projecten van de KRW Synergieregeling in relatie tot de gestelde Rijksdoelen in het kader van de KRW overall niet vastgesteld.

Stedelijke projecten
Voor de stedelijke projecten is door RVO in hoofdlijnen een monitoring bijgehouden op basis van concrete resultaat indicatoren. Bijvoorbeeld het aantal hectares afkoppelen regenwateroppervlakte, het aantal kilometers aangelegde natuurvriendelijke oevers, het aantal verwijderde rioolwateroverstorten en het aantal gerealiseerde vispassages.

In de periode 2010-2014 zijn binnen alle stedelijke projecten voor 68 % de gestelde resultaatverplichtingen behaald (percentage gebaseerd op monitoringsgegevens stedelijke projecten door RVO). Van de initieel gestarte 39 stedelijke projecten zijn:

- 21 projecten vastgesteld dan wel afgerond
- 15 projecten nog in uitvoering (allen worden in 2015 afgerond)
- 3 projecten vervallen

Op basis van de RVO monitoring met gegevens over projectvoortgang, verstrekte subsidies en behaalde output resultaten in termen van bijvoorbeeld aantal gerealiseerde vispassages, aantal kilometer natuurvriendelijke oevers et cetera is de verwachting dat, met de afronding van de resterende 14 projecten in uitvoering, de stedelijke projecten zeer waarschijnlijk 100 % van de gestelde resultaatverplichtingen zullen worden behaald.

De effecten van de stedelijke projecten (aard en omvang) in relatie tot de gestelde doelen van de KRW Synergieregeling zijn dat– op basis van de beschikbare informatie – aangenomen mag worden dat de stedelijke projecten, net als de landelijke projecten, een bijdrage geleverd hebben aan het verankeren van waterkwaliteitsmaatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten. En, dat de uitvoering van de stedelijke projecten een impuls gegeven heeft aan het versneld uitvoeren en verbreden (regionaal) van voorgenomen KRW-maatregelen (die tevens meerde Rijksdoelen hebben gediend). Gelet op de aard van de projecten is het eveneens aannemelijk dat de stedelijke projecten een bijdrage hebben geleverd aan efficiënter ruimtegebruik, minder overlast en kostenbesparing. Verder hadden de stedelijke projecten als effect dat – met de financiële stimulans – regionale partners (waterschappen, gemeenten) met de KRW aan de slag zijn gegaan in combinatie met andere Rijksdoelen.

De effecten van de stedelijke projecten van de KRW Synergieregeling zijn, in relatie tot de gestelde Rijksdoelen in het kader van de KRW, niet overall vastgesteld.

5.1.7 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De KRW Synergieregeling lijkt doeltreffend en doelmatig te zijn geweest. Dit blijkt uit het advies van de Adviescommissie KRW Synergieregeling die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten binnen de KRW Synergieregeling – vooraf – getoetst heeft. Dit beeld is– achteraf – te bevestigen gelet op de effecten die de landelijke en stedelijke projecten gehad hebben ten opzichte van de doelen die binnen de KRW Synergieregeling gesteld waren.

Een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de KRW Synergieregeling (als instrument) in het licht van de hogere, gestelde doelen van de KRW (zie ook ‘context Beleidsartikel 12’ in Hoofdstuk 2) is niet mogelijk door het ontbreken van een directe koppeling tussen de regeling en de KRW-doelen. Tevens speelt daarbij een rol, zoals al eerder is geconstateerd, dat Beleidsartikel 12 (en daarmee de onderhavige KRW Synergieregeling) een

van de vier hoofdlijnen is geweest van de Nederlandse inzet op de verbetering van de waterkwaliteit.

5.2 Opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties

In beleidsartikel 12 staan meer onderdelen waarmee IenM invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het integrale waterbeleid (regierol). In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in de periode 2010 tot en met 2014 een bescheiden deel van de jaarlijkse begroting besteed is aan opdrachten, subsidies en een bijdrage aan internationale organisaties. In 2013 en 2014 ging het hierbij jaarlijks om gemiddeld 6 % van de totale Rijksuitgaven voor dit beleidsartikel. Gelet op de relatief beperkte omvang en het diverse karakter van deze begrotingsposten wordt in dit hoofdstuk slechts beknopt ingegaan op deze posten.

Besteding middelen

In de periode 2010 tot en met 2014 zijn opdrachten (ter illustratie: EUR 4,1 miljoen in 2014) verstrekt. Het ging hierbij om diverse, lopende werkzaamheden veelal op het vlak van onderzoek, beleidsstudies en beleidsondersteuning. De opdrachten zijn in belangrijke mate verstrekt in relatie tot de Kader Richtlijn Water (KRW) en Kader Richtlijn Mariene Strategie (KRM). Het gaat voor circa 80 % om opdrachten die binnen een jaar zijn afgerond; en deels ook jaarlijks terug komen. In 2014 is, ter illustratie, vanuit deze middelen opdracht verstrekt voor:

- Emissieregistratie
- Kennisverspreiding en innovatie KRW
- KRW Stroomgebiedbeheerplannen 2015
- Monitoring en rapportage bestrijdingsmiddelen
- Implementatie Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)

In dezelfde periode zijn ook subsidies separaat vermeld in de begroting (ter illustratie: EUR 0,4 miljoen in 2014). In feite ging het hier om opdrachten (zie hiervoor).

Tot slot is in dezelfde periode binnen het kader van het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit vanuit IenM een bijdrage (ter illustratie: EUR 1,6 miljoen in 2014) geleverd aan internationale organisaties. Het ging hierbij om bijdragen aan de vier rivierencommissies (Rijn, Maas, Schelde en Eems) en OSPAR ten behoeve van de afstemming van de verbetering van de waterkwaliteit van het ‘inkomende’ rivierwater vanuit het buitenland.

Monitoring en evaluatie van bestede middelen

De output en effecten van de bestede middelen (en uitgevoerde activiteiten) op het vlak van de opdrachten, subsidies en de bijdrage aan internationale organisaties zijn in de periode 2010 tot en met 2014 niet allen even uitgebreid gedocumenteerd, gemonitord en/of geëvalueerd (gelet op het bescheiden en tevens diverse karakter van de uitgaven).

Doeltreffendheid en doelmatigheid
Gelet op de aard van de uitgevoerde activiteiten is het aannemelijk dat deze activiteiten dienend zijn geweest aan de gestelde doelen binnen het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit. Een relatie tussen de uitgevoerde activiteiten en de hogere, gestelde doelen van de KRW is niet gelegd.

5.3 Effect aanpalend beleid op waterkwaliteit

In het kader van de beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit is een beknopte analyse uitgevoerd van beleidsmaatregelen die op aanpalende gebieden worden uitgevoerd en van invloed zijn op de waterkwaliteit in Nederland. Een belangrijk beleidsterrein in dat verband is het beleid van het ministerie van Economische Zaken op het vlak van meststoffen, toelating van middelen/producten die voor ‘mens, dier en omgeving’ wel en niet gebruikt mogen worden en gewasbescherming. Een ander belangrijk terrein is dat van de ‘nieuwe stoffen’ en geneesmiddelen.

5.3.1 Meststoffenbeleid

Het meststoffenbeleid van het ministerie van EZ is mede tot stand gekomen door de Nitraatrichtlijn die door de EU is opgesteld en welke zich richt op de hoeveelheid stikstof in het grondwater. Het vigerende meststoffenbeleid voor de periode 2009-2014 is opgesteld om het verlies van fosfaat en nitraat naar het grond- en oppervlaktewater te beperken. Het meststoffenbeleid draagt tevens bij aan het realiseren van doelen in andere richtlijnen en verdragen ten aanzien van waterkwaliteit en eutrofiëring, zoals de KRW, de Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn mariene strategie/OSPAR-Verdrag.

Het betreft hier generiek beleid dat geldt voor alle agrariërs in Nederland. Een landelijk emissieregistratiesysteem brengt jaarlijks de uitstoot van verontreinigende stoffen naar lucht, water en bodem in kaart.

Het gevoerde meststoffenbeleid heeft vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw tot een daling van de fosfaat- en nitraatgehalten in zowel grond- als oppervlaktewater geleid. Vanaf 2006 is deze verbetering nog maar beperkt. Met het meststoffenbeleid, uitgewerkt in Actieprogramma’s Nitraatrichtlijn, is de streefwaarde van 50 mg nitraat per liter grondwater in grote delen van Nederland bereikt. In het lopende 5^{e} actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn een aantal aanscherpingen doorgevoerd ten op zichtte van het voorgaande programma.

In het Actieprogramma’s Nitraatrichtlijn is geen directe relatie gelegd met een verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. Wel is geconstateerd (concept SGBP 2016-2021) dat het landelijke beleid ten aanzien van mest significant bijdraagt aan doelrealisatie in 2027. De verwachting is echter dat dit niet voldoende is voor het behalen van de waterkwaliteitsdoelen.

5.3.2 Toelatingsbeleid

Het toelatingsbeleid regelt het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, ervan uitgaande dat er geen onaanvaardbare effecten voor ‘mens, dier en milieu’ mogen optreden. Het

toelatingsbeleid is, net als het meststoffenbeleid, voornamelijk gebaseerd op Europese wet- en regelgeving (Verordeningen), waarbij beperkte ruimte is nationaal aanvullende regels te stellen. De wettelijke bepalingen voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, voor zover niet geregeld in de Verordening, zijn vastgelegd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Wel biedt de Verordening gewasbeschermingsmiddelen(1109/2009/EG) de mogelijkheid om een specifieke relatie te leggen tussen toelating en prioritaire stoffen van de Kaderrichtlijn water (KRW). Indien geconcludeerd wordt dat het mogelijk is dat de KRW doelen niet kunnen worden verwezenlijkt, dient de toelating voor de betreffende middelen te worden herzien.

5.3.3 Gewasbeschermingsbeleid

Het nationale gewasbeschermingsbeleid is verwoord in het Nationaal Actieplan duurzame gewasbescherming (2012) en de Nota ‘Gezonde groei, duurzame oogst’ (2e Nota duurzame gewasbescherming voor de periode 2013-2023). In dit beleid wordt uitvoering gegeven aan de Europese Richtlijn duurzaam gebruik van Pesticiden (2009/128/EG), waarin is geregeld hoe het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen duurzamer kan worden gemaakt. In Nederland worden de regels die voortvloeien uit deze Richtlijn vooral vastgelegd in het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Het gaat om de wijze waarop agrariërs, loonwerkers, hoveniers en particulieren, gewasbeschermingsmiddelen dienen te gebruiken (bijvoorbeeld teeltvrije zones, periode van gebruik en hoe de middelen op te slaan). Hiermee is de Richtlijn duurzaam gebruik aanvullend op de regels gesteld bij het toelatingsbeleid.

De 2e nota duurzame gewasbescherming is gericht op het terugdringen van normoverschrijdingen voor oppervlaktewater en drinkwater. In 2014 is een landelijk meetnet voor gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater vastgesteld om normoverschrijdingen te kunnen duiden. Voor normoverschrijdende gewasbeschermingsmiddelen wordt door de industrie een Emissiereductieplan opgesteld om de problemen terug te dringen. Zo’n plan kan ook een aanscherping betreffen van de toelating op initiatief van de industrie zelf. Met deze werkwijze is een stap gemaakt om de KRW en de toelating beter op elkaar af te stemmen. Meer harmonisatie tussen het toelatingsbeleid en de KRW kan een bijdrage leveren aan het realiseren van de waterkwaliteitsdoelstellingen.

Dankzij wetgeving voor gewasbescherming in het verleden is de waterkwaliteit verbeterd, al zijn de beleidsdoelen voor wat betreft de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater en voor de drinkwaterwinning nog niet bereikt. Op ongeveer de helft van de meetlocaties in Nederland worden de normen voor minimaal één gewasbeschermingsmiddel overschreden. Het gewasbeschermingsmiddelen beleid uit de 2e nota is er op gericht deze normoverschrijdingen tot nagenoeg nul terug te dringen.

5.3.4 Nieuwe stoffen

Voor de chemische kwaliteit van het oppervlaktewater zijn de stoffen en doelen van belang zoals die vermeld zijn in de (Europese) Richtlijn Prioritaire Stoffen. Het gaat hier om 33 prioritaire stoffen en stofgroepen en 8 stoffen van andere EU-richtlijnen, waaronder enkele

gewasbeschermingsmiddelen. De Richtlijn prioritaire stoffen is in 2013 aangepast, waarbij onder meer voor diverse stoffen normen zijn gewijzigd. Tevens zijn in 2013 12 nieuwe stoffen met Europese milieukwaliteitsnormen aan de richtlijn toegevoegd. De 12 nieuwe stoffen maken vanaf 2021 onderdeel uit van het toestandsoordeel. Verder is bekend dat in 2018 een voorlopig monitoringsprogramma en maatregelenprogramma wordt gerapporteerd. In de periode 2011 – 2014 is in Nederland, ter voorbereiding op de introductie van de nieuwe prioritaire stoffen bij toestandsbepaling, jaarlijks op 4 tot 73 locaties gemeten. Dit heeft geleid tot 14 - 792 metingen per stof. Bij 10 van de 12 nieuwe stoffen zijn concentraties waargenomen boven de norm (SGBP Rijn, 2015In de (concept) stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 wordt al rekening gehouden met de gewijzigde normen voor zowel de bestaande stoffen als de nieuwe stoffen.

Naast deze Europees genormeerde stoffen zijn er andere nieuwe stoffen die (nog) niet in de regelgeving zijn opgenomen. Voor veel van deze nieuwe stoffen is het aangetoond of aannemelijk dat zij een negatief effect kunnen hebben voor planten en dieren in het water en/of de mens (SGBP Rijn, 2015). Zo is de aanwezigheid van (dier)geneesmiddelen in het water, gekoppeld aan het toenemende gebruik van medicijnen (vergrijzende bevolking) en antibioticaresistentie, reden voor het kabinet om te werken aan een ketenaanpak, waarin alle partijen (van de farmaceutische sector tot en met de zorg- en watersector) bijdragen aan het verminderen van emissies. Onder ander door het gezamenlijk opzetten van een kennisagenda, het invullen van kennisleemten, het beter zichtbaar maken van milieu-informatie van medicijnen en het inzamelen van ongebruikte medicijnen.

Een bronaanpak alleen zal vermoedelijk niet voldoende zijn voor een volledige oplossing van de problematiek van resten van geneesmiddelen. Er zullen voor een sluitende aanpak ook maatregelen bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties in beschouwing moeten worden genomen.

Ook voor andere, nieuwe stoffen worden vergelijkbare initiatieven genomen (bijvoorbeeld voor micro-plastics).

5.3.5 Geneesmiddelen

De brief van de staatssecretaris IenM[2] stelt dat veel van de gebruikte geneesmiddelen worden aangetroffen in het oppervlaktewater. Door toenemende investeringen van drinkwaterbedrijven zijn de concentraties in het drinkwater echter dusdanig laag dat er geen risico is voor de volksgezondheid. Echter, er is een stijgende trend waarneembaar in het gebruik van geneesmiddelen in Nederland (mede als gevolg van de vergrijzing). Daarnaast komen ook diergeneesmiddelen in het milieu terecht (via mest en uit- en afspoeling in het oppervlakte- en grondwater). De staatssecretaris heeft destijds aangegeven dat de risico's als gevolg van de aanwezigheid van geneesmiddelen in het milieu niet zijn uit te sluiten.

[2] Brief staatssecretaris IenM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 625, nr. 305

Derhalve is, uit oogpunt van voorzorg, een maatregelenpakket ingesteld dat bestaat uit:

- Een brongerichte aanpak gericht op de eerste stappen in de keten van geneesmiddelen
- Overleg met betrokken partijen om te komen tot een gedeeld probleembesef en gevoel van urgentie en van daaruit de mogelijkheden te verkennen van doelmatige maatregelen gericht op geneesmiddelen en andere microverontreinigingen in de afvalfase
- Afspraken binnen welke termijn en waar aanvullende zuivering van geneesmiddelen wordt ingezet
- Aandacht te vragen voor maatregelen in internationale commissies voor de diverse stroomgebieden en binnen de EU

Reeds eerder in 2007 is door de staatssecretaris VROM ingezet op acties die bijdragen aan een vermindering van de emissies van (dier)geneesmiddelen in het water[3]. In september 2009 is de Tweede Kamer over de voortgang hiervan gerapporteerd. In de brief van de staatssecretaris IenM[4] wordt in dit verband geconstateerd dat in de gehele keten van geneesmiddelen maatregelen te treffen zijn die de belasting van het oppervlaktewater met geneesmiddelen kunnen verminderen. Echter, niet van alle maatregelen wordt de effectiviteit en efficiëntie even hoog ingeschat. Maatregelen aan het begin van de keten zullen niet tot een totaaloplossing van de problematiek leiden; hiervoor zijn ook maatregelen nodig aan het eind van de keten. Tevens stelt de staatssecretaris dat maatregelen voor het verlagen van belasting door geneesmiddelen pas op de lange termijn tot resultaat leiden.

5.3.6 Slotsom aanpalend beleid

Het meststoffenbeleid, toelatingsbeleid en gewasbeschermingsbeleid is generiek beleid dat, sinds 2009, in toenemende mate aangescherpt is (bron: interview). Het dient daarbij meerdere doelen; waaronder de doelen voor de verbetering van de waterkwaliteit. Door het generieke, kaderstellende karakter (regels die gelden voor iedereen in heel Nederland) hebben deze beleidsvelden het grootst mogelijke bereik gelet op het behalen van een reductie van schadelijke stoffen/emissies. Binnen dat kader is de verwachting dat het gevoerde beleid in de periode 2009-2014 een bijdrage geleverd heeft aan de verbetering van de waterkwaliteit. Echter, doordat de evaluatie van deze beleidsterreinen in relatie tot de toestand van het water in 2016 plaats vindt is niet met zekerheid vast stellen wat de omvang van effecten is. Bij de geplande evaluaties van dit beleid zal de ontwikkeling van de toestand van waterlichamen expliciet onderwerp zijn. Daarnaast wordt er vanuit de KRW gekeken naar andere instrumenten om de KRW-doelstellingen te halen. Het Deltaplan agrarisch waterbeheer is daar een voorbeeld van.

Voor wat betreft de aanpak op het gebied van ‘nieuwe stoffen’ en geneesmiddelen in relatie tot de verbetering van de waterkwaliteit zal pas op de langere termijn blijken wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen op dit vlak is geweest.

3 Brief staatssecretaris VROM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 808, nr. 39

4 Brief staatssecretaris IenM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 625, nr. 305

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord. Deze antwoorden vormen samen de conclusie van de beleidsdoorlichting. Na de conclusies volgen aanbevelingen voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsartikel 12.

6.1 Conclusies

De conclusies worden getrokken aan de hand van de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3.

Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit voor de periode 2010-2014. Extra aandacht is besteed aan het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren en KRW Synergieregeling. Ruim 90 % van de middelen is besteed aan deze twee onderdelen.

Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere onderdelen doorgelicht?
Niet van toepassing.

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?
Het Nationaal Waterplan 2009-2015 schetst een helder beeld over de ontwikkeling van de kwaliteit van de Nederlandse wateren. De groei van de bevolking en de bedrijvigheid leidde in de 20e eeuw tot een sterke toename van de verontreiniging van het oppervlakte- en grondwater (met uiteenlopende problemen tot gevolg). Sinds de tweede helft van de 20e eeuw is ingezet op de verbetering van de waterkwaliteit en de aanpak van verontreinigingen.

Echter, de (resterende) opgave ter verbetering van de waterkwaliteit is omvangrijk. De waterkwaliteit van de Nederlandse wateren, waaronder het hoofdwatersysteem, is (nog) niet op orde. De oorzaken van het nog onvoldoende ecologisch functioneren van de (rijks)wateren zijn gelegen in ‘de combinatie van een onnatuurlijke inrichting van de watersystemen, de eutrofiëring en de chemische kwaliteit’ (PBL, 2008 en TG, 2011).

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
In de Rijksbegroting is de verantwoordelijkheid van IenM in het kader van Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit als volgt verwoord:

1. Het (doen) uitvoeren van maatregelen op het gebied van waterkwaliteit waarbij het gaat om aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren, en het (doen) uitvoeren van beheer en onderhoud
2. Het Rijk ‘is verantwoordelijk voor de vormgeving van het integrale waterbeleid en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving’. Daarnaast is het Rijk ‘verantwoordelijk voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en

het instrumentarium ten behoeve van het waterbeleid'. Tevens regisseert het Rijk 'de afstemming van het waterbeheer rondom de Noordzee en met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems'

3. Tenslotte is de Minister verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (zie beleidsartikel 24 Handhaving en toezicht)

Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
Als verantwoordelijke voor het hoofdwatersysteem heeft IenM in de afgelopen jaren ingezet op inrichtingsmaatregelen ten behoeve van verbetering van de waterkwaliteit. Het ingezette instrument (Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren) is hoofdzakelijk financieel-economisch van aard.

Als verantwoordelijke voor de vormgeving van het waterkwaliteitsbeleid van Nederland (regierol) heeft IenM ingezet op stimuleringsmaatregelen en beleidsontwikkeling. De ingezette instrumenten hiervoor zijn onder andere de KRW Synergieregeling, opdrachten zoals het opstellen van Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en bijdragen aan internationale organisaties en overleggen.

In het aanpalende beleid wordt veel gebruik gemaakt van juridische instrumenten, zoals het formuleren van regels voor bijvoorbeeld het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.

Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit was[5] in de periode 2010-2014 een van de vier hoofdlijnen (inrichtingsmaatregelen hoofdwatersysteem, maatregelen regionale systeem, aanpalend beleid en overleg 'buitenlands' water) waarmee Nederland heeft ingezet op de verbetering van de waterkwaliteit. De ingezette middelen/instrumenten via Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit leverden dus een deelbijdrage om tot volledige doelrealisatie te komen.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2014. Voor deze periode zijn de begrote en gerealiseerde middelen via de rijksbegroting zo goed als mogelijk in kaart gebracht. Gelet op het feit dat het huidige beleidsartikel 12 Waterkwaliteit pas sinds 2013 bestaat, zijn voor de periode 2010-2012 en 2013-2014 separate financiële overzichten opgesteld.

5 Er is tevens sprake van EU beleid dat de toelating van veel stoffen bepaalt (REACH, gewasbeschermingsmiddelen, geneesmiddelen)

Begroting beleidsartikel 12 periode 2013-2014

De totale begroting voor beleidsartikel 12 Waterkwaliteit bedroeg in 2013 en 2014 respectievelijk EUR 100 en 85 miljoen. Het overgrote deel (minimaal 90 %) van de totale begroting in 2013 en 2014 is besteed aan bijdragen aan agentschappen (vooral het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren) en aan bijdragen aan medeoverheden (dit betrof overwegend de rijksbijdrage aan de KRW Synergieregeling).

Tabel 6.1 Begroting en realisatie beleidsartikel 12 periode 2013-2014

	Begroting 2013	**Realisatie 2013**	**Begroting 2014**	**Realisatie 2014**
Beleidstaak of dienst	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000
Opdrachten	2.818	4.729	3.815	4.140
Subsidies	166	94	36	385
Bijdrage aan agentschappen	72.883	65.861	78.944	78.944
Verbeterprogramma waterkwaliteit Rijkswateren	*59.856*	*52.791*	*67.968*	*67.968*
Natuurcompensatie Perkpolder	*7.067*	*7.325*	*7.372*	*7.372*
Verruiming vaargeul Westerschelde	*960*	*1.260*	*3.151*	*3.153*
Natuurlijker Markermeer/IJ'meer	*5.000*	*4.485*	*451*	*451*
Bijdrage aan medeoverheden (synergieregeling)	22.000	6.557	1.453	632
Bijdrage aan internationale organisaties	2.889	1.324	1.310	1.589
Totaal beleidsartikel 12	**100.756**	**78.565**	**85.558**	**85.690**

Begroting integraal waterbeleid periode 2010-2012

In de periode 2010-2012 was geen sprake van een specifiek beleidsartikel dat zich alleen richtte op waterkwaliteit. Er was een beleidsartikel 31 'Integraal waterbeleid' dat maatregelen omvatte op het gebied van waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. Een verbijzondering van de begrote middelen voor het onderdeel 'waterkwaliteit' bleek niet mogelijk. In deze jaren werd vanuit het Rijk gemiddeld per jaar bijna EUR 50 miljoen besteed aan integraal waterbeleid.

Tabel 6.2 Begroting en realisatie beleidsartikel 12 periode 2010-2012

	Begroting 2010	Realisatie 2010	Begroting 2011	Realisatie 2011	Begroting 2012	Realisatie 2012
Beleidstaak of dienst	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000	€ x 1000
Opdrachten (algemeen waterbeleid)	15.120	18.271	15.156	19.074	5.160	2.116
Subsidies (algemeen waterbeleid)	10.914	12.193	9.536	9.757	14.286	10.355
Bijdragen aan baten/lastendiensten (RWS) (algemeen waterbeleid)					19.143	19.200
Waterkwaliteit en kwantiteit (KRW en KRM)					5.738	5.937
Water in gebieden (Grote oppervlaktewateren)					1.898	3.147
Waterkwaliteit	26.259	22.965	20.367	21.887		
Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden					2.902	3.222
Totaal beleidsartikel 31	**52.293**	**53.429**	**45.059**	**50.718**	**49.127**	**43.977**

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Alle uitgaven (begroting en realisatie) zijn, conform de reguliere verantwoordingsmethode, verantwoord in de diverse jaarverslagen aan de Tweede Kamer voor de periode 2010 tot en met 2014. Uitzondering hierop is dat de financiële middelen voor de landelijke projecten in het kader van de KRW Synergieregeling met de decentralisatie (Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur) zijn overgeheveld naar het Provinciefonds/individuele provincies. Bij deze decentralisatie is expliciet tussen het ministerie IenM en de provincies afgesproken dat ‘de verplichting op grond van de beschikkingen houdende de toekenning van de FES-middelen voor betreffende projecten wordt overgenomen van het Rijk’.

De uitgaven in het kader van het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren zijn onderbouwd in nader overleg tussen het ministerie IenM en RWS.

De onderbouwing van de uitgaven in het kader van de KRW Synergieregeling is – vooraf – getoetst (bij aanvraag van de financiële bijdrage) door een externe adviescommissie. Tevens heeft, gedurende de projectuitvoeringsperiode, toetsing plaatsgevonden door middel van ILG-gebiedscommissies en RVO voor respectievelijk de landelijke en de stedelijke projecten. Na de decentralisatie van de financiële middelen voor de *landelijke* projecten (in het kader van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur) is in 2011 de verantwoording van deze middelen verlegd van IenM naar de provincies.

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?)

In de periode 2010-2014 zijn meerdere evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar de verbetering van de waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem:

- In 2012 heeft PBL een het waterkwaliteitsbeleid in Nederland geëvalueerd. (Kwaliteit voor later 2: Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid, 2012)
- In 2014 heeft PBL de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater beoordeeld volgens de Kaderrichtlijn Water (De kwaliteit van het Nederlandse Oppervlaktewater beoordeeld volgens de Kaderrichtlijn Water, 2014)
- In 2015 voert PBL, ter voorbereiding op de tweede planperiode van KRW (2016-2021), een ex ante evaluatie uit. Een tussentijdse rapportage is in mei 2015 verschenen
- IenM en RWS hebben zelf ook (interne) evaluaties uitgevoerd, waaronder enkele projectevaluaties en studies

Op projectniveau lopen verschillende meerjarige monitoringsprogramma´s en het komende jaar starten er nog een aantal. Het is nog te vroeg om op basis van dit programma conclusies te trekken over de effectiviteit van maatregelen (RWS, 2013).

De KRW Synergieregeling kende een ex ante beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingediende projecten (adviesrapport 2008).

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over (on)mogelijkheid om doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in de toekomst te evalueren.

Voor geen van de afzonderlijke onderdelen is een ex post evaluatie uitgevoerd. Voor het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren wordt wel de voortgang van de maatregelen bijgehouden. De resultaten uit het monitoringsprogramma KRW geven een indruk van het effect van de maatregelen als ook de evaluaties die door het PBL zijn uitgevoerd voor het hele Nederlandse watersysteem. Voor de KRW Synergieregeling is een gedegen ex ante evaluatie uitgevoerd die de basis biedt voor uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid.

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid is het nodig om inzicht te hebben in de voortgang van de ingezette instrumenten én in het effect van deze instrumenten. Inzicht in de voortgang van instrumenten is aanwezig. Het beeld van het effect van de instrumenten is incompleet. Daar zijn verschillende redenen voor: er zijn veel externe factoren buiten het beleid onder beleidsartikel 12 die van invloed zijn op de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem. Een deel van deze factoren zijn beschreven in deze doorlichting: aanpalend beleid (meststoffen, toelatingsbeleid, et cetera), buitenlandse invloeden op de waterkwaliteit, de

lange tijd tussen het treffen van maatregelen en het meetbare effect op met name ecologische parameters, et cetera.

Een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de KRW Synergieregeling (als instrument) in het licht van de hogere, gestelde doelen van de KRW (zie ook ‘context Beleidsartikel 12’ in Hoofdstuk 2) is niet mogelijk door het ontbreken van een directe koppeling tussen de regeling en de KRW-doelen

Voor de overig onderdelen (Opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties) mist een evaluatie waardoor directe uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk zijn.

Welke effecten hebben het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
De waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem wordt beter. De goede chemische toestand tussen 2009 en 2014 is met 6 procentpunt gestegen en de goede ecologische toestand is met 12 procentpunt gestegen. Het verbeterproces gaat wel langzamer dan verwacht (PBL 2008, 2015). Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. De belangrijkste oorzaak is dat de natuur tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen. Het aanleggen van een natuurvriendelijke oever schept de mogelijkheid voor een kwaliteitsverbetering, maar het duurt een aantal jaren voordat het effect gemeten kan worden. De verwachting is dat veel van de uitgevoerde KRW-maatregelen een uitgesteld effect hebben. Dit betekent ook dat de kwaliteitsverbetering die in de afgelopen planperiode is gemeten voor een deel het uitgestelde effect is van het waterkwaliteitsbeleid en maatregelen van vóór de implementatie van de KRW.

Op een aantal kwaliteitselementen wordt geen voortgang geboekt of is er sprake van achteruitgang ten opzichte van 2009. In veel gevallen gaat het om de diffuse nalevering van chemische verontreiniging uit waterbodems waarvan de bron al is gesaneerd. De verwachting is dat deze nalevering op termijn zal stoppen. In veel gevallen is de stagnatie of achteruitgang het gevolg van verbeterde meettechnieken, tussentijdse aanpassing van normen of een toename in het aantal gemeten stoffen (RWS, 2014).

Effecten Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren
Eind 2014 zijn van de 49 projecten uit het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren:
- 24 projecten gerealiseerd
- 20 projecten in realisatie
- 1 project in planuitwerking
- 4 projecten getemporiseerd

In de periode 2010-2014 sprake van een gestage verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem. Hoewel er meer factoren van invloed zijn op de waterkwaliteit, is het aannemelijk dat het verbeterprogramma een significante bijdrage heeft geleverd aan de waargenomen verbetering.

Effecten KRW Synergieregeling

De effecten van de landelijke en stedelijke projecten (naar aard en omvang) in relatie tot de gestelde doelen van de KRW Synergieregeling zijn dat– op basis van de beschikbare informatie – aangenomen mag worden dat deze projecten een bijdrage geleverd hebben aan het verankeren van waterkwaliteitsmaatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten. En, dat de uitvoering van de projecten een impuls gegeven heeft aan het versneld uitvoeren en verbreden (regionaal) van voorgenomen KRW-maatregelen (die tevens meerde Rijksdoelen hebben gediend).

Gelet op de aard van de projecten is het tevens aannemelijk dat de projecten een bijdrage hebben geleverd aan efficiënter ruimtegebruik, minder overlast en kostenbesparing.

Verder hadden de projecten als effect dat – met de financiële stimulans – regionale partners (waterschappen, provincies) met de KRW aan de slag zijn gegaan in combinatie met andere Rijksdoelen. Met de uitvoering en realisatie van projecten lijkt dit aangetoond.

De effecten van de *landelijke* projecten, die in het kader van de KRW Synergieregeling zijn uitgevoerd (of nog in uitvoering/afronding zijn), zijn echter niet integraal inzichtelijk gemaakt. Geconstateerd wordt dat voor de voortgang van de landelijke projecten geen monitoring heeft plaatsgevonden (door EZ/ILG/IenM tot en met 2011 of door individuele provincies na 2011). Voor de *stedelijke* projecten is door RVO in hoofdlijnen een monitoring bijgehouden op basis van concrete resultaat indicatoren.

Hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid geweest?

Doeltreffendheid en doelmatigheid Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren

Bij de ontwikkeling van het Verbeterprogramma is op basis van de toen beschikbare kennis en ervaring een zo doeltreffend en doelmatig mogelijk pakket aan maatregelen samengesteld. Waar mogelijk zijn maatregelen gecombineerd met andere opgaven, zoals waterveiligheid en voorkomen van overlast. Er is werk met werk gemaakt.

Verwacht mag worden dat de maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn geweest, maar dit kan nog niet worden aangetoond in een gemeten verbetering van de ecologische waterkwaliteit. De verwachting is dat in de komende jaren de verbetering ook meetbaar wordt.

Op projectniveau wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende typen inrichtingsmaatregelen onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt voor het verder optimaliseren van de projecten binnen het Verbeterprogramma.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma te kunnen meten, ontwikkelt RWS de ecotopenmethode. Deze methode legt een relatie tussen de inrichtingsmaatregel en de uitbreiding van het oppervlak KRW-relevante ecotopen.

In de KRW-monitoringssystematiek wordt de verbetering van de waterkwaliteit in beeld gebracht. Deze monitoring is niet geschikt voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Verbeterprogramma, omdat er te veel andere factoren van invloed zijn (mestbeleid, buitenland en bovendien vertraagd effect).

Doeltreffendheid en doelmatigheid KRW Synergieregeling
De KRW Synergieregeling lijkt doeltreffend en doelmatig te zijn geweest. Dit blijkt uit het advies van de Adviescommissie KRW Synergieregeling die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten binnen de KRW Synergieregeling – vooraf – getoetst heeft. Dit beeld is– achteraf – te bevestigen gelet op de effecten die de landelijke en stedelijke projecten gehad hebben ten opzichte van de doelen die binnen de KRW Synergieregeling gesteld waren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties
Voor deze onderdelen zijn geen evaluaties uitgevoerd waarop conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te baseren zijn. Gelet op de aard van de uitgevoerde activiteiten die zijn uitgevoerd onder de posten opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties, is het wel aannemelijk (bron: interviews en Rijksbegrotingen) dat deze activiteiten dienend zijn geweest aan de gestelde doelen binnen het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit. In de vorige beleidsdoorlichting waterkwaliteit (2011) is geconstateerd is dat de beleidsdoelstellingen herkenbaar zijn en de gehanteerde instrumenten logisch. Dit duidt op een doeltreffende en doelmatige aanpak. In de evaluatie van de Europese Commissie (2012) wordt dit beeld bevestigd. Gelet op de vorm en inhoud van de stroomgebiedsbeheerplannen die momenteel in concept klaar zijn, is het beeld dat de beleidsdoelstellingen herkenbaar zijn en de gehanteerde instrumenten logisch.

Welke maatregelen kunnen er genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid?
Het is niet te zeggen welke maatregelen tot een verdere verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid zullen leiden. Oplossingsrichting van een meer gecentraliseerde of gedecentraliseerde organisatie zijn verkent. De huidige insteek met meerdere uitvoerders met eigen maatregelenpakketten (gericht op waterkwaliteit, maar ook op waterkwantiteit, veiligheid of in bredere verband natuur, milieu et cetera) kent in Nederland geen vergelijking (contramal) met een aanpak waarin alle verantwoordelijkheden en uitvoering van maatregelen onder een noemer waren belegd. Er is dan ook niet te bepalen of een andere organisatievorm meer doelmatig of doeltreffend is. Bovendien, voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van maatregelen is geen nulmeting voorhanden, hetgeen het lastig maakt de mogelijkheden aan te geven die leiden tot een verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Er is daarentegen wel een aantal randvoorwaarden te noemen die, indien hieraan voldaan wordt, eraan kunnen bijdragen dat maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit meer doeltreffend en doelmatig worden ingezet. Het gaat daarbij om de volgende randvoorwaarden:

- **KRW opgebouwde kennis beter delen**: op projectniveau is in de afgelopen jaren kennis opgedaan over de effectiviteit van maatregelen in het kader van KRW. Deze ervaringskennis ('lessons learned') wordt ad hoc gedeeld en de indruk van betrokken bestaat dat deze kennisdeling de afgelopen jaren is afgenomen. Deze kennis zou dus beter en gestructureerder gedeeld kunnen worden tussen alle partners in de waterketen. Aggregatie van deze (project)kennis en ervaringen zou vervolgens kunnen bijdragen aan het identificeren van onderliggende werkingsmechanismen. Juist deze werkingsmechanismen ondersteunen in de toekomst bij de afweging van de inzet van maatregelen (en leiden tot een verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid)
- **Vergroten van het integrale overzicht/inzicht**: in Nederland wordt aan de hand van vier hoofdlijnen (inrichtingsmaatregelen hoofdwatersysteem, maatregelen regionale watersysteem, maatregelen vanuit aanpalend (landbouw)beleid en het overleg met de ons omringende landen) ingezet op de verbetering van de waterkwaliteit. Op dit niveau, hetgeen beleidsartikel12 Waterkwaliteit dus overstijgt, is het voor de hand liggend om het integrale overzicht/inzicht van de doeltreffendheid/doelmatigheid van vier genoemde hoofdlijnen nader te concretiseren. Met als doel inzicht te krijgen in de vraag 'op welke van de vier hoofdlijnen moet verder/intensiever worden ingezet (of niet) om mogelijkheden te creëren voor de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterkwaliteitsbeleid in Nederland?'

Wat zijn de beschikbare beleidsopties die genomen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20 %) beschikbaar zijn?

In de loop der jaren is, voor de Rijksinzet op het gebied van de waterkwaliteit, met enige regelmaat 'geschoven' met middelen tussen diverse beleidsartikelen en verantwoordelijke ministeries. In 2015 zijn onder meer middelen verschoven van beleidsartikel12 Waterkwaliteit naar het Deltafonds. Hiervoor zijn de middelen voor het beleidsartikel 12 Waterkwaliteit afgenomen van circa EUR 85 miljoen in 2014 naar circa EUR 5 miljoen in 2015. Daarmee vallen de omvangrijkste begrotingsposten Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (naar Deltafonds) en KRW Synergieregeling (beëindigd) niet meer onder beleidsartikel12 Waterkwaliteit.

Los van deze verschuivingen zijn de opties 'inzet van efficiëntere maatregelen', 'vooruitschuiven' en 'meer meeliften' verkend. Bij geen van deze opties wordt de haalbaarheid hoog ingeschat. Voor het inzetten van efficiëntere maatregelen ontbreken op dit moment voldoende evaluaties waaruit deze conclusies zijn te trekken. Door de ingezette monitoring kan deze informatie de komende jaren wel beschikbaar komen.

Er zijn er geen raakvlakken met andere beleidsuitvoering waar nog veel te winnen valt. Het verder uitspreiden in de tijd van de maatregelen in het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren heeft al plaatsgevonden in 2012 door de taakstelling uit het Regeerakkoord. Een verder uitstel van maatregelen heeft als groot risico dat de verplichtingen uit de KRW in 2027 niet worden gehaald.

Het inzetten op meeliften met andere beleidsopgave heeft in de onderzoeksperiode veel aandacht gehad. Het beeld bestaat dat hier niet veel te winnen valt. Het is wel aan te bevelen om te verkennen in hoeverre er binnen de HWBP opgave nog meekoppelkansen zijn.

Hoe vordert de uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit de middelen van beleidsartikel 12, Hoofdstuk XII van de begroting? Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd indien de uitvoering afwijkt van het geplande schema?
Zie eerdere antwoorden.

Wat is het effect van de uitvoering van maatregelen in het regionale systeem op de doelen van het hoofdwatersysteem, hoe vordert die uitvoering in grote lijn en welke knelpunten doen zich voor?
Er is afstemming geweest bij het samenstellen van de maatregelpakketten in het regionale systeem en in het hoofdwatersysteem. Er is bijvoorbeeld afstemming geweest voor het herstel van de vismigratieroutes van zee via de grote wateren naar de regionale wateren en vice versa Met name de goede chemische toestand van het hoofdwatersysteem wordt naast de aanvoer van verontreinigende stoffen uit het buitenland, voor een belangrijk deel bepaald door maatregelen in het regionale systeem.

Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid voor bekende stoffen voor het hoofdwatersysteem? Wat is de prognose van de effecten voor 2027 bij het voorgenomen beleid?
Het aantal rijkswaterlichamen met de kwalificatie ‘goed’ voor de chemische kwaliteit is in de afgelopen vijf jaar met 6 procentpunt gestegen naar 20 %. Op basis van de voortgang in de eerste planperiode en de beperkte mogelijkheid om deze kwaliteitselementen op orde te brengen, is de prognose van PBL dat voor de meeste waterlichamen in het hoofdwatersysteem de KRW doelen niet wordt gehaald in 2027 (PBL, 2014, 2015).

Welke ontwikkelingen doen zich voor bij 'nieuwe stoffen' in het hoofdwatersysteem? Welke maatregelen lijken effectief indien deze nieuwe stoffen de toestand negatief beïnvloeden?

Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn de stoffen en doelen voor de chemische toestand van belang zoals die vermeld zijn in de (Europese) Richtlijn Prioritaire Stoffen. Het gaat hier om 33 prioritaire stoffen en stofgroepen en 8 stoffen van andere EU-richtlijnen, waaronder enkele gewasbeschermingsmiddelen. De Richtlijn prioritaire stoffen is in 2013 aangepast, waarbij onder meer voor diverse stoffen normen zijn gewijzigd. Tevens zijn in 2013 12 nieuwe stoffen met Europese milieukwaliteitsnormen aan de richtlijn toegevoegd.

Voor veel nieuwe stoffen is het aangetoond of aannemelijk dat zij een negatief effect kunnen hebben voor planten en dieren in het water en/of de mens (SGBP Rijn, 2015). Zo is de aanwezigheid van (dier)geneesmiddelen in het water, gekoppeld aan het toenemende gebruik van medicijnen (vergrijzende bevolking) en antibioticaresistentie, reden voor het kabinet om te werken aan een ketenaanpak, waarin alle partijen (van de farmaceutische sector tot en met de zorg- en watersector) bijdragen aan het verminderen van emissies. Onder ander door het gezamenlijk opzetten van een kennisagenda, het invullen van kennisleemten, het beter zichtbaar maken van milieu-informatie van medicijnen en het inzamelen van ongebruikte medicijnen.

Een bronaanpak alleen zal vermoedelijk niet voldoende zijn voor een volledige oplossing van de problematiek van resten van geneesmiddelen. Er zullen voor een sluitende aanpak ook maatregelen bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties in beschouwing moeten worden genomen.

Ook voor andere, nieuwe stoffen worden vergelijkbare initiatieven genomen (bijvoorbeeld voor micro-plastics).

De 12 nieuwe stoffen maken vanaf 2021 onderdeel uit van het toestandsoordeel. Verder is bekend dat in 2018 een voorlopig monitoringsprogramma en maatregelenprogramma wordt gerapporteerd.

In de periode 2011 – 2014 is in Nederland, ter voorbereiding op de introductie van de nieuwe prioritaire stoffen bij toestandsbepaling, jaarlijks op 4 tot 73 locaties gemeten. Dit heeft geleid tot 14 - 792 metingen per stof. Bij 10 van de 12 nieuwe stoffen zijn concentraties waargenomen boven de norm (SGBP Rijn, 2015).
In de (concept) stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 wordt al rekening gehouden met de gewijzigde normen voor zowel de bestaande stoffen als de nieuwe stoffen.

Op het vlak van de beperking van de belasting het oppervlakte- en grondwater door geneesmiddelen zijn door de staatssecretaris IenM in 2013 maatregelen getroffen.

Voor wat betreft de aanpak op het gebied van ‘nieuwe stoffen’ en geneesmiddelen in relatie tot de verbetering van de waterkwaliteit zal pas op de langere termijn blijken wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen op dit vlak is geweest. Maar het verdient aanbeveling om op grond van ‘voorzorg’ te voorkomen dat deze milieuvreemde stoffen het water bereiken.

6.2 Aanbevelingen

Om structureler te evalueren en meer te leren is het aan te bevelen een duidelijker programma op te stellen voor het evalueren van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn budgetten verschoven tussen beleidsartikelen en ook zijn budgetten gedecentraliseerd. Het is aan te bevelen om bij deze verschuivingen helder afspraken te maken over de wijze van evalueren en ook het informeren van betrokken partijen. Dit maakt het evalueren van alle onderdelen mogelijk.

Om de gewenste waterkwaliteit te realiseren is een groot aantal beleidsterreinen van belang. Om het behalen van de waterkwaliteitsdoelen te borgen is het aan te bevelen helderheid te krijgen wat minimaal van de aanpalende beleidsterreinen bij moet worden gedragen.

De ontwikkeling die in gang is gezet om de voortgang te bepalen van maatregelen in het hoofdwatersysteem op basis van het oppervlak aan KRW-relevante ecotopen na uitvoering van de inrichtingsmaatregelen wordt ondersteund. Dit biedt de mogelijkheid om te evalueren op programmaniveau. Dit is aanvullend op de monitoring op maatregelen- en systeemniveau.

Bijlage

1

Geraadpleegde bronnen en begeleidingscommissie

Geraadpleegde bronnen

Literatuurlijst

- Amendement Lucas (Kamerstukken II 2011, 32 304, nr. 29)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Brief aan Kamer over Vaststelling begroting IenM 2011* (Kamerstuk 32500-A, nr. 83)
- Algemene Rekenkamer, *Brief AR Aandachtspunten begroting IenM*, 2012 (Kamerstuk 34000-XII, nr.7)
- *Stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015 voor Eems, Maas, Schelde en Rijn*
- *Ontwerp Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 voor Eems, Maas, Schelde en Rijn*
- Europese Commissie, De beoordeling van de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen door de Europese Commissie, 2010
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Werkprogramma SGBP 2015*, 2012
- Rijkswaterstaat, *Het wordt beter (interne notitie)*, 2013
- Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021, 2015
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Water in beeld 2010, 2011, 2012, 2013, 2014*
- Rijkswaterstaat, *Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015*, 2009
- Rijkswaterstaat, *Ontwerp Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2015-2021*, 2015
- Rijkswaterstaat, *Jaarberichten 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014*
- Rijkswaterstaat, *Exceltabel met monitoringsresultaten rijkswaterlichamen 2009 en 2014*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Brief aan de Kamer over Verbeterprogramma Waterkwaliteit + bijlagen (27625, nr.189), april 2011
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Kwaliteit voor later 2: Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid*, 2012
- Planbureau voor de Leefomgeving *De kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater beoordeeld volgens de Kaderrichtlijn Water* 2014
- Nota duurzame gewasbescherming
- 2e Nota duurzame gewasbescherming (Kamerstuk 27858, nr. 146)
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Evaluatie nota Duurzame gewasbescherming*, 2012
- *Brief over microplastics in cosmetica* (Kamerstuk 30872, nr. 132) 2013
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Evaluatie meststoffenwet*, 2012
- *Ex ante evaluatie mestbeleid* 2013 Kamerstuk 33037, nr. 80
- *Ex ante Evaluatie mestbeleid* (2015)
- OECD, *Water Governance in the Netherlands (2014)* (Kamerstuk 28966, nr.27, bijlage) 2014
- *Actieprogramma nitraatrichtlijn*
- *Brief aan kamer over voortgang aanpak prioritaire stoffen* (Kamerstuk 27801, nr. 77)
- *Diverse Afrondingsovereenkomsten ILG*, oktober 2012
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Infrastructuur en milieu, *Rijksbegrotingen en jaarverslagen voor de jaren 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014*
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), *Monitoringsgegevens in het kader van de KRW Synergieregeling voor stedelijke projecten*

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Brief decentralisatie KRW-synergie*, november 2012 (IenM/BSK-2012/226412)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief staatssecretaris IenM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 625, nr. 305
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Brief Staatssecretaris VenW aan Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 31 269, nr. 5*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Toelichting Synergiegelden Water (memo)*, februari 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Aanvraagformulier Synergiegelden Water (raster)*, februari 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Uitnodiging RBO opstellen programma voor synergie gelden KRW*, februari 2008 (VENW/DGW-2008/285)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Gelden voor synergie KRW gelden (minuut)*, februari 2008 (VENW/DGW- 2008/297)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Synergiegelden KRW: vraag en antwoord (memo)*, maart 2008
- Adviescommissie KRW Synergieregeling, *Advies tweede beoordelingsronde Synergiegelden KRW*, september 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Regeling van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de verstrekking van eenmalige uitkeringen voor stedelijke synergieprojecten Kaderrichtlijn Water (Tijdelijke regeling eenmalige uitkering stedelijke synergieprojecten kaderrichtlijnwater), juli 2009 (CEN D/H DIZ -2009 / 480 sector WAT)
- Rijk, *Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur*, september 2011
- Deltares, *Toepassing van de KRW Verkenner in de Rijkswateren, Maatregelenpakket Kaderrichtlijn Water doorgerekend*, 2013
- Ministerie van VROM, Brief staatssecretaris VROM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 808, nr. 39

Geïnterviewde personen

- De heer R. Broekhuizen, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- De heer H. Bronsgeest, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer S. Groen, Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- De heer P. Jasperse, Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De heer D. van der Molen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- Mevrouw S. Onnink, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer H. Oterdoom, Rijkswaterstaat (RWS)
- Mevrouw S. Paardekooper, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer L. Smeets, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- De heer P. de Vries, Unie van Waterschappen (UVW)

Begeleidingscommissie

- De heer S. Groen, Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- De heer P. Jasperse, Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De heer W. Kooij, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer D. van der Molen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- Mevrouw A. Nazarian, Ministerie van Financiën
- De heer J. Prast, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer P. de Vries, Unie van Waterschappen (UVW)

Deelnemers werkatelier

- De heer S. Groen, Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- De heer P. Jasperse, Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De heer W. Kooij, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer J. Maaskant, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer D. van der Molen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- Mevrouw A. Nazarian, Ministerie van Financiën
- De heer H. Oterdoom, Rijkwaterstaat - Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS-WVL)
- De heer J. Prast, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- De heer P. de Vries, Unie van Waterschappen (UVW)
- De heer W. van Zeventer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Bijlage

2

Oordeel van onafhankelijke deskundigen

Beoordeling Tauw-rapport 'Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit

Prof. Dr. Ing. Geert R. Teisman
Erasmus Universiteit Rotterdam
27 september 2015

Het rapport geeft inzicht in het beleid van de rijksoverheid om de waterkwaliteit te verbeteren. Het is geen eigenstandige nieuwe evaluatie, maar een synthese van eerdere studies aangevuld met interviews.

Deze aanpak heeft als grote voordeel dat optimaal gebruik gemaakt wordt van eerder onderzoek. Dat valt te prijzen. De aanpak legt ook beperkingen op aan het onderzoek. De aanpak en methoden van de eerder uitgevoerde studies zijn sturend voor de synthesestudie. De interviews dienen als een belangrijke kwalitatieve aanvulling op de aanpak en methoden van de eerdere studies.

De gekozen aanpak lijkt efficiënt in termen van tijd en geld. Als we daarmee ook de grenzen respecteren die horen bij de aanpak, dan verdient het rapport vooral waardering en lof. Het geeft een navolgbaar en overtuigend beeld van de gepleegde inzet en van de 'outcome' in termen van waterkwaliteit. Op diverse dimensies is er aantoonbare verbetering. Op andere dimensies niet, maar daar wordt een logische aanname geformuleerd dat de outcome er de komende jaren alsnog komt.

Daarmee biedt de studie geen sluitend, maar wel een navolgbaar en overtuigend bewijs dat het beleid effectief is. Gezien de inspanningen en verbeteringen in het systeem kan het bijna niet anders dan dat het beleid effectief is geweest. De kans dat de gevonden resultaten overeenkomen met de werkelijkheid lijkt groot. Dat maakt het onderzoek valide.

Naast de vraag naar validiteit speelt de vraag naar betrouwbaarheid. De vaststelling van betrouwbaarheid is bij secundaire analyse - zoals in dit rapport toegepast – moeilijker. De eerdere studies hebben keuzen gemaakt, die in de secundaire analyse gegeven zijn. Sommige zaken zijn niet onderzocht. Daarover worden geen uitspraken gedaan. Het goede van dit onderzoek is evenwel dat over de belangrijkste instrumenten wel uitspraken worden gedaan. Door dat expliciet aan te geven, wordt de representatie van verzameld materiaal wel betrouwbaar. Ik acht het meer dan waarschijnlijk dat een nieuwe onderzoeker die een herhaalde synthesestudie doet, tegen dezelfde grenzen aanloopt en kan voorbouwen op dezelfde resultaten. Deze zal met accentverschillen tot dezelfde inzichten en conclusies komen. Zo voldoet het onderzoek aan het criterium van betrouwbare dataverzameling en herhaalbare synthese.

Ondanks deze waardering blijven er voor de toekomst gewichtige verbetermogelijkheden beschikbaar voor beleidsdoorlichtingen. Ik noem hier drie:

1. Naast de vraag of het beleid doorwerkt zoals voorzien, wordt in de huidige samenleving ook steeds belangrijker of het beleid gaandeweg snel kan inspelen op veranderende omstandigheden vooral ook in direct aanpalende sectoren waarover het beleid niet 'echt' gaat. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in de landbouw en het landbouwbeleid, die zomaar de effectiviteit van beleid in het

waterdomein kunnen afzwakken. Juist deze sectorgrensoverschrijdende impact zou beter in beeld moeten komen om de vraag naar effectief rijksbeleid beter te kunnen beantwoorden.

2. Het waterkwaliteitsbeleid van de rijksoverheid heeft een samengestelde karakter. De rijksoverheid neemt soms concrete maatregelen, die meer of minder effectief kunnen zijn, is tevens beheerder van watersystemen en kan dat meer of minder effectief doen en is ten derde ook nog systeemverantwoordelijk voor het watersysteem in Nederland en kan meer of minder effectief zijn in het in hun kracht zetten van andere partijen die zorg hebben voor waterkwaliteit en het ontmoedigen van partijen die juist negatief bijdragen aan waterkwaliteit. Deze drie verschillende rollen van de rijksoverheid vereist eigenlijk een gelaagde evaluatie. RWS kan zeer goede maatregelen nemen, die inzicht geven in de maatregeleneffectiviteit, en een zeer goede beheerder zijn van watersystemen, terwijl er dan nog steeds sprake is van toenemende vervuiling gegenereerd door omliggende systemen (zoals landbouw of verkeer). Zo' n analyse ontbreekt nu.
3. De studie laat goed zien dat er sprake is van een gelaagde verantwoordelijkheid en dat er zelfs tijdens het tijdvak waar de evaluatie zich op richt sprake is geweest van decentralisaties. Het is jammer dat er niet aansluitend nagedacht is over en afspraken gemaakt zijn over de evaluatie van deze decentralisatie. Dat zou meer zicht geven op de vraag wat deze oplevert en vooral ook wanneer deze positief uitwerkt voor waterkwaliteit, wanneer neutraal en wanneer negatief. Juist daar waar multilevel-governance verantwoordelijkheden bestaan is het van grote betekenis om inzichten te krijgen in waar overheden op verschillende bestuurslagen elkaar versterken of juist gefragmenteerd werken.

Deze aanvullende mogelijkheden voor hoogwaardige beleidsdoorlichtingen doet niets af aan de voorliggende studie, die met passende voorzichtigheid, een voldoende helder beeld schept van de beleidsinstrumenten ingezet, de verbeteringen opgetreden en de waarschijnlijkheid dat de inzet een majeure bijdrage heeft geleverd aan de verbeteringen, alsmede nog binnen te halen verbeteringen. Ook schetst te studie terecht al weer nieuwe uitdagingen door veranderende omstandigheden of nieuwe meetmogelijkheden van vervuiling.

Geert R. Teisman

KWR Watercycle Research Institute

KWR-Notitie 2015.PS006, 26 september 2015

Beoordeling van het Tauw-rapport 'Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit'

Prof. dr. Pieter J. Stuyfzand
KWR Watercycle Research Institute
Groningenhaven 7, Postbus 1072, 3430 BB Nieuwegein
E: pieter.stuyfzand@kwrwater.nl

Het rapport moet antwoord geven op de m.i. zeer moeilijke centrale vraag 'in hoeverre het beleid en de gekozen beleidsinstrumenten bijdragen aan het met dat beleid beoogde beleidsdoel, dan wel in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten optreden.
De opdracht is moeilijk, omdat, zoals het rapport ook stelt:

i. er veel externe factoren buiten het beleid onder beleidsartikel 12 van invloed zijn op de waterkwaliteit, zoals aanpalend beleid (meststoffen, toelatingsbeleid, etc.), buitenlandse invloeden op de waterkwaliteit, de lange tijd tussen het treffen van maatregelen en het meetbare effect op met name ecologische parameters, etc.;
ii. een directe koppeling tussen de KRW Synergieregeling en de KRW-doelen ontbreekt; en
iii. een evaluatie van de onderdelen 'opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties' mist, waardoor directe uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk zijn.

Het is dan ook begrijpelijk dat er geen of zeer weinig harde uitspraken in het rapport worden gedaan, en men voornamelijk uitspraken leest in termen van: 'aangenomen mag worden', 'het lijkt aangetoond', 'verwacht mag worden', 'herkenbaar en logisch', etc.

Als we (min of meer terecht) genoegen nemen met deze uitspraken dan is het rapport erin geslaagd een bevredigend antwoord te geven op genoemde centrale vraag en nog 15 gestelde deelvragen, althans binnen de gestelde randvoorwaarden van beschikbaarheid van tijd en gegevens.

Diverse zaken missen daardoor logischerwijs in de beoordeling, zoals:

- de positieve ontwikkeling bij enkele individuele chemische parameters (die er wel is) komt niet in beeld door het one out-all out principe. Bij ecologie gebeurt dit overigens wel.
- de voortgang in het halen van de doelen kan niet lineair geëxtrapoleerd worden naar de toekomst, omdat het steeds moeilijker zal worden de resterende afstand tot deze doelen te halen door (i) de wet van de afnemende meeropbrengsten, (ii) de voorziene toevoeging van nieuwe, veel lastiger te verwijderen kwaliteitsparameters en (iii) mogelijke verlaging van diverse kwaliteitsnormen.
- de prominente rol van de landbouw in de waterkwaliteitsverslechtering en stringenter beleid hierop (beperking in de emissie van (kunst)mest, ammoniak, pesticiden, diergeneesmiddelen etc.) verdienen meer aandacht. Dat vergt de overigens wel in het rapport genoemde koppeling van de doelstellingen in de aanpalende beleidsterreinen aan die van de waterkwaliteit.
- Andere verontreinigingsbronnen dan landbouw (industrie, verkeer, stedenbouw) worden onvoldoende genoemd en een helder beeld van de evaluatie van de effecten van deze sectoren en kansen om hun emissie te reduceren ontbreekt.